





Territorio y acceso a la justicia  
en el posconflicto colombiano

Estudio sobre la conflictividad  
y los mecanismos de resolución de conflictos  
en las zonas rurales de Guapi, Cauca

Criado de Diego, Marcos

*Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano : estudio sobre la conflictividad y los mecanismos de resolución de conflictos en las zonas rurales de Guapi, Cauca* / equipo investigador: Marcos Criado de Diego (dir.), Juliana Mususú Velásquez (investigadora junior), Daniela Díaz Villamil (investigadora junior). - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2019.

282 páginas : tablas, mapas, gráficos ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas (261-282)

ISBN: 9789587902617

1. Proceso de paz -- Guapi (Cauca, Colombia) 2. Conflicto Armado -- Guapi (Cauca, Colombia) 3. Violencia contra la mujer -- Guapi (Cauca, Colombia) 4. Estado de derecho -- Aspectos jurídicos -- Guapi (Cauca, Colombia) I. Mususú Velásquez, Juliana, investigadora junior II. Díaz Villamil, María Daniela, investigadora junior III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

303.66

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.  
Noviembre de 2019

Marcos Criado de Diego

# **Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano**

**Estudio sobre la conflictividad  
y los mecanismos de resolución  
de conflictos en las zonas  
rurales de Guapi, Cauca**

Equipo investigador:

Juliana Mususú Velásquez (investigadora junior)

Daniela Díaz Villamil (investigadora junior)

Universidad Externado de Colombia  
Fundación Konrad Adenauer  
Programa Estado de Derecho para Latinoamérica  
Fundación ACUA

ISBN 978-958-790-261-7

- © 2019, MARCOS CRIADO DE DIEGO
- © 2019, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (57-1) 342 02 88  
[publicaciones@uexternado.edu.co](mailto:publicaciones@uexternado.edu.co)  
[www.uexternado.edu.co](http://www.uexternado.edu.co)
- © 2019, KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V.  
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER  
Programa de Estado de Derecho para Latinoamérica  
Calle 93b No. 18-12, piso 7  
Tel.: (+57 1) 743 09 47  
Fax: (+57 1) 743 09 47-7  
[www.kas.de/web/rspla](http://www.kas.de/web/rspla)  
[iusla@kas.de](mailto:iusla@kas.de)  
Twitter: @KASiusLA  
Facebook: [www.facebook.com/kasiusla](http://www.facebook.com/kasiusla)
- © 2019, FUNDACIÓN ACUA  
Carrera 8 n.º 15-42, oficina 1205  
Edificio Sudameris  
Tel.: (+57 1) 746 45 28  
[www.programaacua.org](http://www.programaacua.org)

Primera edición: noviembre de 2019

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Santiago Perea Latorre

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación:

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y MAPAS	11
PRÓLOGO	13
AGRADECIMIENTOS	17
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO PRIMERO	
ESTUDIAR EL TERRITORIO PARA COMPRENDER EL ORDEN SOCIAL	25
1. Planteamiento del problema, objeto y finalidad de la investigación	25
2. Territorio y orden social	31
2.1. El concepto de territorio como producto social y herramienta de dominación	31
2.2. La construcción histórica de la territorialidad en Colombia: fragmentación, desigualdad y violencia	35
2.3. Las consecuencias de la construcción territorial y del conflicto armado en la producción del orden social: disparidad territorial, heterogeneidad del Estado y acceso a la justicia	44
3. Territorio, enfoque territorial y acceso a la justicia en el proceso de paz. Un modelo basado en la oferta	62
3.1. El Acuerdo de Paz como mecanismo de ingreso de la conflictividad territorial en el derecho colombiano	62

3.2. Enfoque territorial y acceso a la justicia: el sistema de acceso basado en la oferta	72
3.3. Críticas al modelo colombiano de acceso a la justicia basado en la oferta	79
a. Se trata de un modelo que se basa en la oferta y no en la demanda de justicia de los territorios asociada a las características de la conflictividad	79
b. Introduce un elemento discriminatorio de jerarquización selectiva en los conflictos	80
c. El modelo introduce una distinción entre “delito” y “conflicto” que no se compadece con la problemática territorial	84
d. La existencia de una oferta institucional territorial insuficiente y desarticulada	90
e. La necesidad del sistema de justicia formal para la transición hacia la paz	91

## CAPÍTULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO DE GUAPI	95
1. La conformación territorial de Guapi en la dinámica territorial histórica del Pacífico sur colombiano	96
2. Caracterización general de Guapi, problemáticas y carencias	105
3. Organización social y comunitaria: consejos comunitarios y tejido social femenino	120
4. Presencia de grupos armados y su relación con las economías ilegales	125
4.1. En el departamento de Cauca	125
4.2. En el municipio de Guapi	128
5. Efectos del conflicto armado y victimización en Guapi	131

## CAPÍTULO TERCERO

CONFLICTIVIDAD EN LAS POBLACIONES RURALES DE GUAPI	137
1. Descripción del trabajo de campo y rutas metodológicas aplicadas	137

2.	Mapeo de la conflictividad en Guapi	147
2.1.	Los conflictos más frecuentes en Guapi según las autoridades encuestadas	147
2.2.	Los conflictos más frecuentes en Guapi según las comunidades rurales	150
3.	El miedo	166
3.1.	El miedo a hablar de la violencia de los actores armados	167
3.2.	El miedo a hablar de los conflictos con los mineros	175
3.3.	El miedo a hablar de la violencia contra la mujer	178

#### CAPÍTULO CUARTO

##### MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS,

##### ORDEN SOCIAL COMUNITARIO Y CAOS EN GUAPI

		183
1.	Autoridades formales e informales para la resolución de conflictos en Guapi	184
1.1.	Conocimiento/desconocimiento de mecanismos formales de resolución de conflictos presentes en Guapi	184
a.	Según las autoridades encuestadas	186
b.	Según las comunidades entrevistadas	189
1.2.	Utilización de los mecanismos de resolución de conflictos	193
a.	Según las autoridades encuestadas	193
b.	Según las comunidades entrevistadas	196
1.3.	Autoridades deseadas	201
2.	Caracterización general de los mecanismos comunitarios e informales de resolución de conflictos y su funcionamiento	204
2.1.	Autoridades comunitarias para la resolución de conflictos y modo de funcionamiento	204
a.	La junta directiva de los consejos comunitarios	211
b.	Las juntas locales	213
c.	Los adultos mayores	217

2.2. La participación de la guerrilla en la resolución de conflictos	221
3. El abandono: acceso a la justicia y presencia desequilibrada del Estado en el territorio	228
4. Las consecuencias del abandono y el conflicto: la destrucción del territorio	235
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	249
BIBLIOGRAFÍA	261

## ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y MAPAS

Tabla 1	Corregimientos y veredas de Guapi	96
Tabla 2	Actividades productivas en los consejos comunitarios de Guapi	116
Tabla 3	Adjudicaciones mineras en Guapi	118
Tabla 4	Número de familias en los consejos comunitarios de Guapi	122
Tabla 5	Organizaciones sociales en Guapi	124
Tabla 6	Hechos victimizantes en Guapi	131
Tabla 7	Conflictos más frecuentes según autoridades encuestadas	148
Tabla 8	Categorías de conflictos más frecuentes según autoridades encuestadas	149
Tabla 9	Conflictos más frecuentes según las comunidades rurales	151
Tabla 10	Número de consejos que reportan los mismos conflictos	155
Tabla 11	Tipos singulares de conflictos y agrupación en categorías	156
Tabla 12	Categorías de conflictos más frecuentes según las comunidades	159
Tabla 13	Categorías de conflictos por su origen	164
Tabla 14	Conocimiento de autoridades presentes en Guapi en encuestas	187

Tabla 15	Conocimiento de autoridades ausentes en Guapi en encuestas	188
Tabla 16	Conocimiento de autoridades presentes en entrevistas	192
Tabla 17	Mecanismos a los que acuden los habitantes de cabecera municipal en primera instancia según autoridades	194
Tabla 18	Mecanismos a los que acuden los habitantes de zonas rurales en primera instancia según autoridades	195
Tabla 19	Mecanismos a los que acuden las comunidades rurales según las entrevistas	197
Tabla 20	Desglose de autoridades formales a las que acuden las comunidades según las entrevistas	199
Gráfico 1	Aseguramiento en Guapi	108
Gráfico 2	Hechos victimizantes denunciados en Guapi - 2016	135
Gráfico 3	Autoridades que la población desea tener en el municipio	204
Mapa 1	Cultivos ilícitos en el litoral del departamento del Cauca	127

## PRÓLOGO

Después de haber culminado exitosamente un proceso de varios años de trabajo de campo y de un fuerte compromiso de diferentes actores, nos alegra y llena de orgullo poder presentar este resultado, que esperamos aporte a la visibilización del estado de cosas de la jurisdicción o, mejor dicho, de las jurisdicciones afro en Colombia; así como de sus principales retos y desafíos. Con ese balance, nos permitimos hacer algunas recomendaciones para su fortalecimiento.

Desde sus inicios, el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer ha intentado hacer un modesto pero decidido aporte al proceso de construcción de marcos interpretativos de las expresiones de justicia existentes en América Latina. Este es, en últimas, un proyecto que permanentemente se replantea ante la participación de representantes de diversos campos del saber interesados en aportar con investigaciones rigurosas sobre el estado del arte del pluralismo jurídico en la región. Además, la diversidad de pueblos y comunidades que ejercen justicia de acuerdo con sus usos y costumbres ha impulsado la ampliación de los debates al respecto.

Con esto en mente, junto a Marcos Criado de Diego, profesor de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad de Extremadura (España), decidimos particularizar la idea del pluralismo jurídico en espacios puntuales, buscando

referirnos a una unidad de análisis específica, detallada y con un potencial de estudio destacado. De esa manera, entendimos que un núcleo importante de los estudios sobre pluralismo en América Latina ha estado focalizado en los mecanismos de justicia propia de las comunidades indígenas en muchos países del continente. Gracias a un significativo acopio de ideas elaboradas al respecto, determinamos que era necesario documentar las dinámicas de otros grupos humanos que también han tenido proyectos de justicia propia relevantes, históricos, y que sin duda plantean retos para el Estado de derecho en la región latinoamericana.

Es así como hemos determinado la importancia de acercarnos a las dinámicas normativas y los mecanismos de resolución de conflictos que las comunidades afrodescendientes han puesto en práctica en Colombia. Estas dinámicas y mecanismos, al carecer de reconocimiento constitucional, hasta el día de hoy no han encontrado el mismo eco que el que han recibido las experiencias de los grupos indígenas en términos de observación, investigación, documentación y reivindicación. Por ello, y retomando uno de los casos emblemáticos en materia de reconocimiento de la jurisdicción afrodescendiente, hemos decidido acompañar este valioso estudio desarrollado en el Pacífico caucano de Colombia en el entorno del municipio de Guapi.

En esta zona se presenta la convergencia de una serie de factores que complejizan y enriquecen este estudio de campo, a saber: 1. En ella han coexistido grupos armados de distintas orientaciones ideológicas y prácticas durante el conflicto; 2. Es una zona que ha sido blanco militar por su ubicación estratégica para el tránsito de narcóticos; 3. El área ha sido una fuente histórica de recursos naturales que han generado intereses diversos, legales e ilegales, principalmente en lo que se refiere a la producción maderera y de oro, y 4. La perspectiva ancestral con respecto al territorio ha sido el estandarte de las formas de resolución

de conflictos que existen en el interior de la comunidad. Sin embargo, estas prácticas se encuentran amenazadas por los tres primeros factores mencionados.

La ausencia de reconocimiento de la jurisdicción afrodescendiente en Colombia ha sido considerada por muchos como una deuda histórica latente. Para otros, el proceso de redefinición democrática que se da con el pluralismo jurídico no implica necesariamente la creación de nuevas jurisdicciones. Este texto busca plantear algunos aspectos en relación con ambas perspectivas mediante una mirada contextualizada.

Al respecto, destacamos el componente socio-jurídico que revisa las formas de resolución de conflictos prevalentes en un espacio determinado, los repertorios de violencia que los acompañan y las estrategias que deberían ser revisadas por múltiples actores para la consolidación de políticas eficientes con miras a la protección de las comunidades y sus territorios. Igualmente, el estudio revisa algunos de los dilemas que afronta la administración de justicia en contextos tan dinámicos como el que se analiza, reiterando el llamado a fomentar el uso del derecho para la resolución de las disputas y la importancia de mecanismos dialógicos para superar la perspectiva formalista que recae sobre este.

A Marcos Criado de Diego, a su equipo de trabajo, a la Universidad Externado de Colombia y a la Fundación Activos Culturales Afro - ACUA les agradecemos por su compromiso y dedicación para llevar a cabo esta investigación y culminarla con la publicación de este libro que sin duda supone un paso importante para la ampliación del marco analítico del pluralismo jurídico en la región.

Agradecemos especialmente a las comunidades afrodescendientes que participaron en la construcción de este documento. Su apoyo y perspectivas son invaluable para el fortalecimiento de los debates. Esperamos poder contribuir a hacer justicia a las voces que participaron, visibilizar sus

inquietudes y plantear algunas recomendaciones para que organismos estatales puedan atender sus preocupaciones.

Confiamos en que este sea un esfuerzo que abra el camino para que muchos más transiten por él e, incluso, encuentren nuevas rutas.

Dra. Marie-Christine Fuchs  
Directora del Programa Estado de Derecho para  
Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la generosidad y la paciencia de las mujeres y los hombres de las comunidades rurales de Guapi. No solo contestaron nuestras preguntas, a veces incómodas y en jornadas que se hicieron demasiado largas, sino que nos transportaron por los ríos, nos hicieron de comer, nos cobijaron en su casa y nos protegieron. Nos enseñaron a coger almejas, a pianguar, a cocinar el pescado al modo guapireño, a preparar las hierbas de azotea, a reconocer árboles y pájaros. Nos mostraron cómo se construyen bombos y cununos. Nos regalaron sus ojos, sus historias y su cultura para que nosotros pudiéramos ver siquiera por un momento el territorio como ellas y ellos lo ven. No aprendieron nada de nosotros pero nosotros aprendimos *un mundo* gracias a su generosidad. A modo de homenaje y agradecimiento, este libro está dedicado a todas ellas y a todos ellos.

A Teófila Betancur, Martín Orejuela, Esneda Montaña, Marcelina Solís, Milena Grueso, Teotista Hurtado, Daniel Ibargüen, Teodoro Ibarbo, Plinio Obregón, Hermencia Molano, Pedro Cuéllar, Gerardo Bazán, Eustaquio Solís, Leoncio Orobio, Arcadio Cuero, Eustaquio Carabalí, Yaneth Colorado y a todo el equipo de mujeres de Raíces de Tierra y Mar de Guapi, gracias por tanto.



## INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí presentamos recoge de forma sistemática los resultados y las conclusiones de la investigación realizada entre 2017 y 2019 por tres investigadores de la Universidad Externado de Colombia y de la Fundación Activos Culturales Afro-ACUA<sup>1</sup>, financiado por la Fundación Konrad Adenauer - Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. La investigación se propuso responder a tres cuestiones: ¿cuáles son los conflictos que con mayor frecuencia se producen en las comunidades rurales del municipio de Guapi, Cauca?, ¿a qué mecanismos de resolución acuden sus habitantes cuando se producen los conflictos?, y ¿cómo funcionan los mecanismos propios de resolución de conflictos de estas comunidades?

Mediante el análisis sistemático de las respuestas a estas preguntas ofrecidas por representantes de las autoridades públicas y comunitarias con presencia en el territorio, habitantes de las comunidades rurales y miembros de ONGS que trabajan en Guapi se pretende contribuir a caracterizar la conflictividad de un territorio representativo de las pro-

---

1 Entidad sin ánimo de lucro que promueve el empoderamiento de los activos culturales de las comunidades afrodescendientes organizadas en Colombia, y que desde el año 2007 ha facilitado, específicamente y a través de su modelo de intervención en la Costa Pacífica caucana, la implementación de acciones y proyectos en pro del desarrollo económico y socio-cultural de las comunidades rurales en el municipio de Guapi.

blemáticas de los municipios del posconflicto en Colombia, como es Guapi, y el modo en que dichos conflictos se afrontan por parte de las comunidades rurales, dentro del propósito de implementar y gestionar sistemas locales de justicia territorialmente diferenciados para facilitar y mejorar el acceso a la justicia de las comunidades rurales que han sufrido el conflicto armado en Colombia. La elección del territorio donde se realizó el trabajo de campo fue sugerida por la Fundación ACUA, en atención a los estrechos vínculos que esta organización ha generado con la comunidad después de más de diez años de trabajo continuado en Guapi.

La investigación, por tanto, se inscribe en el proceso de construcción de paz en Colombia que, tal y como se refleja en el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno Nacional con la guerrilla de las FARC-EP, es también un proceso de construcción de Estado en los territorios periféricos donde la guerrilla ha ejercido un control efectivo, ha ordenado la convivencia y las actividades relacionadas con las economías ilegales y ha impartido justicia.

La investigación adopta el enfoque territorial establecido en los Acuerdos y sus normas de desarrollo para la construcción de la paz, proceso al que pretende contribuir aportando datos relevantes que permitan dar una respuesta institucional adecuada a la ausencia de un sistema de justicia accesible y eficaz para resolver los conflictos en buena parte de los territorios rurales periféricos de Colombia. El Acuerdo de Paz asume que la ausencia del Estado o su debilidad institucional en buena parte del territorio nacional es una de las causas que ha favorecido y facilitado el recurso a la violencia, de suerte que la superación del conflicto implica solucionar el abandono del Estado. Ahora bien, la ausencia del Estado no tiene las mismas características en los distintos territorios de la guerra en Colombia, ni ha dado lugar a situaciones equiparables que puedan afrontarse con un

modelo único de extensión del Estado, de manera que la construcción de paz en Colombia pasa por un conocimiento más profundo de los territorios, del orden social existente en ausencia de Estado, de sus modos propios de organización y del tipo de problemática que enfrentan, a partir de lo cual será posible buscar maneras de organizar la espacialidad que respondan a los propósitos de la paz y al respeto del derecho mediante instituciones adecuadas y eficaces.

Debe señalarse que la investigación pretende caracterizar la conflictividad y los modos de respuesta tal y como los presentan las autoridades y los representantes de las comunidades encuestados y entrevistados, y tal y como han sido observados directamente por los investigadores. Para lograrlo se han preferido metodologías e instrumentos que amplíen al máximo la libertad de respuesta de los entrevistados sin predeterminedar qué se considera “conflicto” ni “mecanismo de resolución”. Los “conflictos” y los “mecanismos de resolución” que se presentan son los que las propias comunidades han considerado como tales. Por ello, los resultados no se ordenan conforme a las categorías de un marco teórico preestablecido con carácter prescriptivo, sino que a la hora de consolidar y presentar los datos se ha tratado de ser lo más fiel posible a lo transmitido por los representantes de las comunidades.

Somos conscientes de los problemas que plantea esta opción metodológica. Por una parte, agrupamos bajo la idea de “conflicto” situaciones muy dispares entre sí, que tienen una naturaleza jurídica diferente, que afectan con distinta intensidad los derechos de las personas y respecto de las cuales las respuestas institucionales previstas por el ordenamiento jurídico son muy diversas; incluso, frente a algunas de las situaciones reportadas como “conflictos” ni siquiera existen tales respuestas institucionales fuera del ámbito estrictamente comunitario. Por otra parte, también

agrupamos bajo la idea de “mecanismo de resolución” acciones y espacios dispares: instituciones creadas y reguladas por el derecho estatal; espacios y autoridades de origen comunitario pero que cuentan con el reconocimiento del derecho estatal; otras que no cuentan con reconocimiento, e incluso otras directamente ilegales. Las categorías “conflicto” y “mecanismo de resolución” utilizadas en este trabajo no se justifican por la coherencia conceptual interna de las realidades que cobijan, sino porque vivencialmente las comunidades rurales de Guapi entiendan que situaciones dispares son conflictivas –sin introducir criterios que modulen la intensidad o la gravedad del conflicto y sus consecuencias– o que espacios, autoridades, acciones e instituciones de muy diverso tipo pueden servir para solucionar los conflictos planteados.

Siendo conscientes de las dificultades, esta metodología tiene la ventaja de incluir en la caracterización la totalidad de situaciones conflictivas y de espacios de resolución que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de integrar un sistema local de justicia completo y territorialmente referenciado, como estrategia adecuada para comenzar a corregir el abandono por parte del Estado de las comunidades rurales de Guapi y facilitar su acceso a la justicia.

La muestra –11 encuestas entre autoridades comunitarias, locales, departamentales y nacionales con presencia en Guapi y 85 entrevistas con representantes de comunidades rurales de los cinco consejos comunitarios, de un total de 11.590 habitantes de las zonas rurales– no permite realizar una caracterización cuantitativa de carácter estadístico de las zonas rurales de Guapi. Pero, en cualquier caso, no es eso lo que se pretende. La consolidación cuantitativa de los datos recabados en el trabajo de campo y su comparación se dirigen a descubrir repeticiones o contradicciones que puedan ser indicativas de problemáticas, patrones u omisiones de conducta que posteriormente se analizan desde una perspectiva

cualitativa para situarlas y explicarlas en el cuadro general que nos muestra la investigación. En todo caso, discutimos los resultados de la investigación relacionándolos con otras investigaciones cualitativas sobre la materia que han tenido lugar en Colombia en los últimos años.

Los resultados de la investigación se presentan del siguiente modo: en el capítulo primero se establece un marco teórico sistemático de referencia, articulado sobre el concepto de territorio, su aplicación al Estado colombiano y las dificultades de acceso a la justicia en los territorios periféricos, con un análisis crítico de los remedios ofrecidos por el Estado para paliar estas dificultades. En el capítulo segundo se realiza una caracterización económica, política, social e institucional del municipio de Guapi que contribuye a comprender la conflictividad en las zonas rurales y sus modos de respuesta. En el capítulo tercero se describe la metodología y los productos aplicados en el trabajo de campo y se presentan los resultados en materia de conflictividad cuantitativamente agrupados para analizar con posterioridad, desde una perspectiva cualitativa, los hallazgos más representativos. En el capítulo cuarto se exponen y analizan los hallazgos en materia de mecanismos de resolución de conflictos y se los compara con otros hallazgos y conclusiones del presente trabajo y con otros estudios de objeto similar que se han realizado en Colombia, ello para establecer qué similitudes y diferencias existen con la caracterización que se ha realizado de otros territorios. Finalmente, la parte de conclusiones y recomendaciones se enfoca teniendo en cuenta el programa de Sistemas Locales de Justicia promovido por el Ministerio de Justicia y otras formas de justicia local que se han previsto normativamente en Colombia, pero cuya implementación ha quedado muy lejos de los objetivos inicialmente trazados.



**CAPÍTULO PRIMERO**  
**ESTUDIAR EL TERRITORIO PARA COMPRENDER**  
**EL ORDEN SOCIAL**

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA,  
OBJETO Y FINALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo de investigación pretende caracterizar la conflictividad de las zonas rurales del municipio de Guapi<sup>1</sup> (Cauca) y establecer a qué mecanismos de resolución acuden sus habitantes para resolver los conflictos, obteniendo esta información del único modo que puede hacerse: preguntando a las mujeres y los hombres que habitan los territorios. Para obtener la información, tres investigadores de la Fundación ACUA y de la Universidad Externado de Colombia se desplazaron a Guapi los días 15 a 21 de noviembre de 2017 y los días 11 a 14 de abril de 2018. El trabajo analiza y recoge de forma sistemática la información recabada en las reuniones que tuvimos en aquellos días con autoridades municipales, con funcionarios públicos que trabajan en Guapi para instituciones nacionales y departamentales, con

---

1 Aunque en los documentos oficiales el nombre del municipio es “Guapí”, en el trabajo de campo no se ha encontrado ningún habitante que adopte la pronunciación aguda del nombre, sino la pronunciación llana que se corresponde con la grafía “Guapi”, que se ha preferido en estas páginas por corresponderse con la forma en que sus habitantes llaman el lugar que habitan.

presidentes y vocales de las juntas directivas y las juntas locales de los consejos comunitarios, con líderes sociales, con ONGS que tienen presencia y trabajo continuado en el territorio, así como con hombres y mujeres de las comunidades rurales de los ríos Bajo Guapi, Alto Guapi, Guajuí, Napi y San Francisco.

Guapi es un municipio del Pacífico sur caucano que resulta muy representativo de algunas de las problemáticas de los municipios priorizados en el posconflicto<sup>2</sup>. Según mediciones realizadas por la Fundación Paz & Reconciliación, Guapi presenta un nivel extremo de vulnerabilidad en el posconflicto, índice a través del cual se intenta medir el riesgo de que se produzca un posconflicto violento. La vulnerabilidad está determinada por la presencia de: “factores de violencia”, como cultivos de coca y explotaciones de minería ilegal; “factores geográficos negativos” (índice de ruralidad y cobertura de vías terciarias); un alto índice de necesidades básicas insatisfechas, y ausencia de suficientes instituciones (número de colegios, juzgados, oficinas bancarias y hospitales públicos por cada 100.000 habitantes)<sup>3</sup>. A ello se une la presencia histórica de las FARC-EP y la actual del ELN y de bandas criminales en su territorio<sup>4</sup>.

Estos factores de vulnerabilidad no solo se refieren a las desigualdades territoriales en materia de desarrollo, oportunidades y satisfacción de derechos y necesidades, sino que

---

2 Guapi forma parte de los 170 municipios establecidos en el artículo 3.º del Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, así como de los 322 municipios priorizados por la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad que forman parte de la Convocatoria de Alianzas Productivas 2016-2018.

3 Véase A. ÁVILA MARTÍNEZ y J. D. CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, en L. VALENCIA y A. ÁVILA, *Los retos del posconflicto*, Bogotá, Ediciones B, 2016, pp. 20-40.

4 Véase VALENCIA y ÁVILA, *Los retos del posconflicto*, cit., pp. 33-40, 112 y 123.

ponen de manifiesto dos características de la territorialidad colombiana: la diversidad con la que el conflicto armado y las economías ilegales han impactado en los distintos territorios, y la debilidad institucional del Estado colombiano en los territorios periféricos, que se traduce en el diferente alcance que tiene la institucionalidad existente según se trate de afrontar problemas de la población que habita los núcleos urbanos o las zonas rurales.

Estas características no son privativas del periodo de surgimiento y desarrollo del conflicto armado, sino que son parte del modo en que el Estado se ha venido construyendo en Colombia y pueden ser rastreadas a lo largo de su historia. Por ello se trata de factores que explican que el orden social en buena parte de los territorios del país no provenga de forma principal del derecho y las instituciones estatales, sino de estructuras de organización comunitaria, de actores armados ilegales y de los diferentes modos en los que se han articulado los enfrentamientos, el sometimiento o la colaboración entre estas instancias. Por ello, uno de los ámbitos en los que el impacto de la diversidad territorial del conflicto armado y la debilidad institucional ha sido más acusado es el de la administración de justicia que, a fin de cuentas, es la garantía última de vigencia del orden jurídico estatal. Si la ausencia histórica del Estado en determinadas zonas del territorio nacional, la pervivencia de tradiciones organizativas de carácter étnico, el surgimiento histórico de formas autónomas de organización campesina y el desarrollo diversificado de poderes locales *de facto* que se han articulado de diversos modos con los actores del conflicto armado explica el surgimiento de diversos órdenes sociales territoriales en Colombia, la incapacidad del Estado para imponer su orden ciudadano en estos territorios durante el proceso inconcluso de construcción de la estatalidad explica que los conflictos en estos territorios tiendan a manejarse y resolverse a través de una pluralidad de órdenes y autori-

dades en las que el derecho del Estado y la administración formal de justicia no juegan un papel central.

En esta parte introductoria, además de establecer el marco conceptual y problemático en el que se inscribe la investigación llevada a cabo, pretendemos dar cuenta de las razones que la motivaron, del objetivo que persigue y de la pretensión de que sirva de ayuda para el éxito del proceso de paz en Colombia.

El propósito de la investigación es contribuir con información relevante al despliegue institucional prometido por los Acuerdos de Paz con las FARC-EP en los territorios que de manera más directa han sufrido el conflicto armado, para revertir así las consecuencias de la ausencia del Estado en estos territorios. La ausencia del Estado es uno de los factores que han facilitado el surgimiento del conflicto armado y su reproducción, y facilita a día de hoy la presencia de otros grupos armados en los territorios olvidados de Colombia. A estos efectos creemos que nos encontramos en un momento crítico, en el que el vacío dejado por las FARC en su papel de autoridad de hecho en muchas comunidades rurales puede ser llenado bien por el Estado o bien por los actores armados ilegales y las bandas criminales que siguen presentes en el territorio. Dice Julieta Lemaitre, en su libro sobre la reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra, que en Colombia el Estado no solo llega tarde, sino que llega sin una comprensión certera de los lugares y las personas a las cuales llega<sup>5</sup>. Este libro se une a otros trabajos que desde hace algunos años tratan de contribuir a remediar ese desconocimiento.

---

5 Véase J. LEMAITRE RIPOLL, *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, Bogotá y Buenos Aires, Universidad de los Andes y Siglo XXI Editores, 2019, p. 29.

Resulta ingenuo pensar que el Estado colombiano tiene la capacidad de realizar de manera inmediata un despliegue institucional de la magnitud requerida para garantizar efectivamente la paz. Revertir el abandono histórico del Estado será un proceso gradual, seguramente más lento de lo que resultaría deseable y no exento de conflictos y contradicciones. Pero necesariamente debe ponerse en marcha, porque es la principal garantía de que habrá paz en los territorios del conflicto y de que este no se reproducirá bajo formas y con actores distintos.

Para poder empezar a dar pasos en esta dirección es preciso saber, por una parte, qué institucionalidad existe en los territorios del conflicto, qué grado de conocimiento tienen las comunidades rurales de dichas instituciones, cuánto las utilizan, cómo las valoran y cuáles son las instituciones que de manera más acuciante echan en falta. Por otra parte, es necesario conocer qué mecanismos comunitarios existen para la resolución de conflictos, si son eficaces, y qué grado de aceptación y legitimidad tienen en las comunidades. Solo partiendo de un conocimiento exhaustivo de lo que existe en los territorios del conflicto armado, de lo que falta y de la valoración que las comunidades hacen de lo que existe y de lo que falta, el Estado podrá tomar decisiones puntuales sobre sectores prioritarios en los que hacer despliegues institucionales, cómo hacerlos, qué prácticas y mecanismos existentes se deben reforzar y cuáles se deben articular con los mecanismos formales.

La dejación de las armas por parte de las FARC-EP elimina un problema en el territorio, como es el de la impartición de justicia de forma ilegal, discrecional y violenta por parte de este actor armado en los territorios bajo su control; pero plantea otros problemas que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de campo y que pueden resumirse en la idea de que la provisión de seguridad y la resolución de conflictos por parte de la guerrilla supone un tipo de

orden social y, en tanto que tal, lo que María Teresa Uribe ha denominado un “embrión de estado”<sup>6</sup>.

De los testimonios recogidos en la investigación se desprende que el ELN está presente en algunos territorios rurales de Guapi y que ha sustituido a las FARC-EP en algunas de sus actividades, particularmente en el cobro de “impuestos” a la producción de coca, a la explotación del oro y a la tala de árboles maderables. Se concluye también que los mineros ilegales cuentan con personas armadas a su cargo que les permiten imponer su criterio sobre el de las autoridades comunitarias en los conflictos con la comunidad o con alguno de sus habitantes, y que existe al menos una banda dedicada al narcotráfico, si bien no se reportan conflictos causados por ella.

Por otra parte, en la visita a las veredas y los corregimientos rurales, el equipo investigador ha podido constatar que el abandono de los territorios rurales de Guapi por parte del Estado es poco menos que absoluto (el único funcionario público que encontramos durante el trabajo de campo fue una maestra de escuela). De los testimonios recabados entre las autoridades se concluye que ninguna institución se desplaza de forma periódica y sistemática a los territorios rurales (únicamente la Defensoría del Pueblo y el ICBF se desplazan cuando se denuncia un caso), y que ninguna autoridad tiene presencia permanente en las comunidades.

La voz de las comunidades rurales tiene una importancia central en este trabajo. No se trata solo de una necesidad de la investigación –toda vez que, no existiendo registros oficiales de conflictividad en las comunidades rurales, únicamente entrevistando a sus habitantes puede recabarse

---

6 M. T. URIBE DE HINCAPIÉ, “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”, en *Estudios Políticos*, n.º 15, 1999, p. 43. También A. ARJONA, *Rebelocracy. Social Order in Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

la información–, sino que se trata de un imperativo ético: dada la baja participación electoral de estas comunidades, la ausencia del Estado en sus territorios y las dificultades para trasladarse a la cabecera municipal donde las instituciones con presencia en Guapi tienen su sede, puede decirse con propiedad que los ciudadanos y las ciudadanas que habitan estas comunidades no están adecuadamente representados en la institucionalidad y que solo este tipo de trabajos puede llevar su voz, más allá de sus territorios, a los lugares en los que necesita oírse. Y es también un requerimiento jurídico, puesto que la centralidad de la voz de las comunidades rurales se corresponde con el “enfoque territorial” que los Acuerdos de Paz y sus normas de desarrollo exigen al diseño e implementación de las medidas destinadas a hacer efectiva la paz.

De esta suerte, el marco teórico en el que se inscriben el objeto y el propósito de la investigación responde a un método territorial o espacial de estudiar la realidad social y sus modos de ordenación en el que se inscriben tres cuestiones problemáticas a las que el proceso de paz debe dar respuesta: la de la ausencia o la debilidad del Estado en las comunidades rurales; la del vacío que dejan las FARC-EP como una autoridad de hecho en estas zonas, y la de la consideración del territorio como referencia central a la hora de realizar diagnósticos que contribuyan a la adecuada implementación de la paz.

## 2. TERRITORIO Y ORDEN SOCIAL

### **2.1. El concepto de territorio como producto social y herramienta de dominación**

Desde diversas disciplinas se ha venido señalando la estrecha articulación que existe entre el ordenamiento espacial,

el ejercicio del poder y los modos de confrontarlo<sup>7</sup>. Toda forma de organización del poder es, al mismo tiempo y de manera prioritaria, una manera de organizar la espacialidad, de suerte tal que, como diría Henri Lefebvre, el espacio no es algo dado, geométrico, transparente y neutral, sino que *el espacio es un producto*: el resultado de las acciones, las prácticas, las relaciones y las experiencias sociales, de suerte que *toda sociedad produce su espacio*. Sin embargo, el espacio no solo es producido por las relaciones sociales, sino que también es parte de ellas y, a diferencia de los demás espacios producidos, interviene en la producción: organiza la propiedad, el trabajo, los flujos de materias primas y energías que lo configuran y que, a la vez, están determinados por el mismo espacio<sup>8</sup>.

Los conflictos, los modos de afrontarlos y de tratar de darles solución tienen lugar en un espacio determinado que no es simplemente el telón de fondo o el paisaje en el que estas acciones se producen, sino que determina esos conflictos y esos modos de resolución y, al tiempo, es configurado por ellos. A este modo de plantear y estudiar los problemas sociales teniendo en cuenta el lugar donde se producen se le ha denominado “giro espacial” (*spatial turn*), para poner de manifiesto un cambio de paradigma en las ciencias sociales, de un enfoque predominantemente historicista –dominante hasta los años ochenta del siglo pasado– a un enfoque predominantemente espacialista<sup>9</sup>. El éxito de este giro ha

---

7 Véase H. LEFEBVRE, *La producción del espacio* (1974), Madrid, Capitán Swing, 2013; M. FOUCAULT, *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002; J. AGNEW, *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen & Unwin, 1987; D. HARVEY, *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (1990), Buenos Aires, Amorrortu, 1998.

8 Véase LEFEBVRE, *La producción del espacio*, cit., p. 221.

9 Véase E. SOJA, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso, 1989.

llevado a un uso indiscriminado del término “territorio” en el ámbito académico, de los movimientos sociales y de las políticas públicas; y, consecuentemente, a una preocupación por su significado, por la corrección de los distintos usos que se han hecho del término y por las posibilidades de intercambiarlo por el concepto de “espacio”<sup>10</sup>. El punto en común entre las distintas concepciones y usos consiste en partir de que no existe ningún territorio dado, así como en la crítica a la idea de una “naturalidad del territorio”. El debate se articula entre quienes privilegian la experiencia de los individuos según una perspectiva fenomenológica y quienes tratan de identificar las estructuras sociales y espaciales en los procesos de producción de los territorios.

En estas páginas entendemos el territorio como un objeto de carácter histórico conformado a partir de dos tipos de procesos: la implementación de técnicas de gobierno<sup>11</sup>, por una parte, y el conjunto de transformaciones materiales, representaciones simbólicas y prácticas desarrolladas por la comunidad que lo habita<sup>12</sup>, por otra.

El primer tipo de proceso supone concebir el territorio como la categoría política del espacio, en el sentido de que las intervenciones sobre el territorio (su cartografía y su ordenación) son estrategias calculadas para producir dominación. En contextos

10 Para un análisis de la discusión en torno al significado del concepto de territorio, véase A. BEUF, “El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas”, en A. BEUF y P. RINCÓN AVELLANEDA (comps.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017, pp. 3-21.

11 Sería el concepto de territorio derivado de la noción de gobernabilidad desarrollada por Michel Foucault. Véase, p. ej., M. FOUCAULT, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

12 Sería el entendimiento del territorio por parte de la geografía social y la antropología espacial, desarrollado por Guy Di Méo. Véase G. DI MÉO, *Géographie sociale et territoire*, París, Nathan Université, 2001, pp. 275 y 276.

coloniales, las fronteras no fueron creadas respetando las dinámicas socioculturales de los pueblos que habitaban el territorio, sino que estos últimos fueron fijados dentro de lo que Orlando Fals Borda ha denominado “contenedores artificiales”<sup>13</sup>.

Ahora bien, una vez fijado el “contenedor”, aunque se haya hecho de manera violenta y artificial, puede ser paulatinamente apropiado y aceptado por la comunidad o seguir siendo conflictivo. En uno y otro caso se produce un proceso que permite la apropiación, la reproducción del conflicto o ambos procesos contemporáneamente, y que involucra la generación de un espacio social, de un espacio vivido, de una identidad, de formas de ordenamiento y de prácticas de participación y control del espacio, todas ellas configuradoras de lo que denominamos “territorio” y que trasciende el mero espacio geográfico.

De esta suerte, el territorio no puede concebirse como algo que es producido exclusivamente por la compulsión de un poder externo, sino que, como decíamos al comienzo de este apartado, se produce también por el modo en que es vivido internamente por la comunidad que lo habita, al tiempo que determina el propio modo de vida, de producción y de ordenación del territorio. En lo que a nuestra investigación interesa, esto significa que el territorio, la organización espacial, no puede estudiarse exclusivamente como el producto de un orden jurídico formalizado y de las decisiones políticas que en su seno se dan, sino que el territorio produce un orden social al que los habitantes deben acomodar su conducta, que el propio territorio determina este orden social y que los órdenes jurídico y social en el territorio pueden ser total o parcialmente coincidentes, complementarios o contradictorios. Así las cosas, el territorio comunitario es

---

13 Véase O. FALS BORDA, “El territorio como construcción social”, en *Revista Foro*, n.º 38, 2000, pp. 45-51.

el espacio adecuado para estudiar los conflictos y los modos en que se resuelven, y las características internas del territorio son factores explicativos de primer orden tanto de los conflictos y de los modos de resolución como de las relaciones entre el orden social comunitario –que concibe determinadas situaciones como conflictivas y prevé modos específicos de resolverlas– y la concepción de los conflictos y su modo de resolución que existe en el orden jurídico general donde el territorio comunitario se inserta.

## **2.2. La construcción histórica de la territorialidad en Colombia: fragmentación, desigualdad y violencia**

El proceso histórico de organización de la espacialidad en Colombia ha provocado que, aunque se proclama formalmente la existencia de un Estado moderno con un único centro de irradiación del poder y del derecho, la realidad muestra una pléyade de territorios periféricos segregados con grandes diferencias en los procesos de poblamiento, de organización social y estructura agraria, y en la presencia del Estado, de sus instituciones y de su derecho. Si la construcción del Estado es ante todo una forma de organizar la espacialidad y de distribuir en ella el poder, la construcción del Estado en Colombia produce un territorio fragmentado y desintegrado, situación continuamente agravada por las sucesivas olas de colonización espontánea de zonas periféricas por campesinos pobres; y produce también un poder desarticulado entre el centro y la periferia, situación que se intentó paliar mediante la función histórica de los partidos Liberal y Conservador, cuyos intentos de homogeneización política local provocaron reiteradas reacciones violentas de resistencia y enfrentamiento<sup>14</sup>.

---

14 Véase M. T. URIBE y J. ÁLVAREZ (eds.), *Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana*, Medellín, Universidad de Antioquia,

La fragmentación del territorio y la desarticulación de las élites surgen con los procesos de organización territorial de la Colonia. El poblamiento colonial no creó una red integrada sino una serie de núcleos urbanos aislados entre sí y con pocos intercambios comerciales debido a las dificultades geográficas para la comunicación entre las diversas regiones, que solo podían aspirar a crear unidades provinciales o gobernaciones con poblaciones subalternas en territorios cercanos y haciendas productivas en la zona rural de influencia de los núcleos de población. Pero estas regiones no lograron dominar plenamente el conjunto del territorio ni a toda la población indígena, sino que dejaron entre ellas amplias zonas fuera de su control. Estas zonas periféricas fueron progresivamente habitadas por blancos pobres, mestizos, esclavos cimarrones, libertos e indios fugados de las encomiendas y resguardos.

A partir del siglo XVIII, el proceso de mestizaje, la recuperación demográfica y las últimas oleadas de la migración española presionaron para iniciar un proceso de colonización no planificada de las vertientes de las cordilleras y los valles interandinos, expulsando hacia las zonas periféricas aisladas el excedente de población que no podían absorber los núcleos urbanos y sus zonas de influencia, e inaugurando así una tendencia a evadir los conflictos del mundo rural mediante la colonización espontánea de territorios alejados, lo que será una constante en la época republicana y constituirá una de las principales características del colonialismo interno colom-

---

1987; M. PALACIOS, "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica", en *Id.*, *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2002, pp. 19-58; F. E. GONZÁLEZ, "Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia", en *Revista Sociedad y Economía*, n.º 17, diciembre de 2009, pp. 185-214.

biano<sup>15</sup>. Los indígenas, mestizos, mulatos y blancos pobres que colonizaron la periferia desarrollaron una resistencia al control de las autoridades estatales, civiles y eclesiásticas. Esta resistencia se favorecía por el tipo de administración colonial, que combinaba un modelo burocrático de oidores, presidentes de la Real Audiencia, gobernadores, capitanes generales y virreyes, con la existencia de poderes locales reunidos en los cabildos de notables, de los que dependía la administración local de justicia.

La variedad de climas favoreció el desarrollo de nichos económicos bastante autosuficientes, y con ellos de una variedad de modos de producción y formas de trabajo, mezclándose formas tradicionales y capitalistas abigarradas en torno a mercados locales. La concentración de la producción en la zona andina, con una difícil comunicación con la Costa Caribe y con la ausencia de grandes producciones exportables, provocó que Colombia no consiguiera insertarse en la economía agroexportadora ni vincular las regiones a las dinámicas de los mercados mundiales. La influencia de los terratenientes se limitaba a la esfera local y les obligaba a competir entre ellos en el territorio, combinando las actividades agrícolas y ganaderas con las comerciales, con el ejercicio militar y con el desempeño de funciones públicas; competencia que dificultó tanto su cohesión interna como su proyección nacional. Esta proyección nacional quedó a cargo de los partidos Liberal y Conservador, cuyo principal papel fue el de relacionar la burocracia nacional con los

---

15 Sobre el concepto de “colonialismo interno”, véase P. GONZÁLEZ CASANOVA, *Colonialismo interno (una redefinición)*, México, UNAM, 2003. En este caso lo utilizamos como un proceso de desposesión de recursos, oportunidades y derechos operado después de la Independencia pero con los criterios coloniales de exclusión racial, y por el cual dentro de cada Estado una región se impone sobre otras o un ente local lo hace sobre otros dentro de una misma región.

notables que manejaban la vida política regional, si bien a costa de mantener las regiones aisladas de la modernización política, permitiendo la reproducción en ellas de estilos de poder personalistas heredados del sistema jerárquico de castas de la Colonia y de las relaciones clientelistas de las oligarquías coloniales.

Esta función de los partidos como “redes suprarregionales de poder”<sup>16</sup> lejos de contribuir a la integración mediante la generación de una identidad nacional imaginada, basada en un proyecto que agrupara a la totalidad de los territorios, sirvió para consolidar la escisión del poder en dos coaliciones de élites regionales y locales muy diversas, pero coincidentes en los dos temas que estructuraban el disenso –la relación del Estado con los territorios y con la Iglesia católica–, dando lugar a las guerras civiles del siglo XIX.

El desarrollo desigual de las comunicaciones, y con él de la integración del territorio, se acentuó entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX por la expansión exportadora de la economía cafetera, que forzó a la construcción de infraestructuras de comunicación entre las zonas cafeteras y los puertos del Caribe y el Pacífico, provocando que la infraestructura vial en las zonas no cafeteras fuera prácticamente inexistente y concentrando el desarrollo industrial en Antioquia y el de sus mercados en las zonas del centro andino<sup>17</sup>. Esta situación se unía a las tensiones del mundo rural generadas por la permanente colonización de zonas de

---

16 La expresión se encuentra en F. E. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Odecofi y Cinep, 2014, p. 538. Sobre la función de los partidos de puente entre las regiones y el centro, véase M. E. WILLS OBREGÓN, “Los tres nudos de la guerra colombiana”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2015, pp. 817-818.

17 Véase F. SAFFORD, “País fragmentado: continuidad y cambio en la geografía económica de Colombia”, en F. SAFFORD y M. PALACIOS, *País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004, pp. 15-28. Véase también F.

frontera agraria por parte de campesinos expulsados por el sistema de propiedad concentrada de la tierra hacia zonas de selva y baldíos, donde surgieron las guerrillas liberales de la Guerra de los Mil Días.

En este escenario, la división provocada por los intentos modernizadores liberales a partir de la década de los años treinta del siglo xx generará una nueva ola de violencia en las regiones surgida en torno a los intentos liberales y conservadores de homogeneizar políticamente localidades de ciertas regiones. La violencia prácticamente se generalizará a mediados del siglo xx, revelando la incapacidad del sistema bipartidista para integrar a las organizaciones sociales y políticas que habían ido surgiendo al margen de los partidos tradicionales, como también para responder a las tensiones sociales de las zonas de colonización periférica donde surgirán las guerrillas de la FARC, el ELN y el EPL.

A mediados del siglo xx, coincidiendo con el fin de “La Violencia”<sup>18</sup> y el inicio de las FARC, el gobierno de integración entre liberales y conservadores denominado Frente Nacional planteó un programa destinado a llevar el Estado a las regiones abandonadas mediante la reconstrucción de las zonas arrasadas por la guerra civil que se llamó Rehabilitación Nacional y que consistía en la prestación de servicios antes inexistentes (sanidad, crédito, banca, o los servicios de la Federación Nacional de Cafeteros). Con ello se pretendía acabar con las denominadas “repúblicas independientes” –zonas sin presencia del Estado y gober-

---

GUTIÉRREZ FLÓREZ, *Las comunicaciones en la transición del siglo xix al xx en el Sistema Territorial Colombiano*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2011.

18 Se entiende por “La Violencia” el periodo del siglo xx colombiano que va desde el asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, hasta el acuerdo bipartidista que conforma el Frente Nacional, en 1958, y caracterizado por el enfrentamiento violento entre partidarios de los partidos Liberal y Conservador.

nadas *de facto* por las guerrillas—, atender las demandas de la población campesina y evitar que la guerrilla concentrara el descontento campesino. Sin embargo, los sucesivos gobiernos del Frente Nacional fueron abandonando la implementación de la reconstrucción por una estrategia de guerra contrainsurgente articulada en torno a la doctrina Lleras, formulada por Alberto Lleras, primer presidente del Frente Nacional e impulsor de la Comisión Especial para la Rehabilitación, que dejaba el manejo del orden público en manos de los militares bajo una lógica de funcionamiento exclusivamente bélica. La Rehabilitación Nacional terminó privilegiando la preservación del orden público sobre la reconstrucción, y buena parte de la inversión terminó capturada por las redes partidistas y subordinada a intereses electorales coyunturales.

El Frente Nacional también contribuyó a consolidar los poderes locales al mantener entre 1958 y 1978 un cierre político institucionalizado con reparto equitativo de todos los cargos del Estado entre los dos partidos tradicionales, hubieran resultado elegidos o no, lo que fomentó la competencia intrapartidista a costa de la competición electoral entre partidos. Ello generó una dinámica de progresivo fortalecimiento de las fuerzas territoriales para negociar cargos, si bien los centros partidistas seguían manteniendo el poder de nominar el ejecutivo departamental y municipal. Este poder desapareció con la elección popular de alcaldes (aprobada en 1986 y aplicada por primera vez en 1988) y de gobernadores (1991), así como con el sistema electoral proporcional de cociente mayor con listas cerradas y bloqueadas para la elección de los órganos legislativos, que favorecía la denominada “operación avispa”, es decir, la presentación de varias listas de un mismo partido en una misma circunscripción, con la intención de ganar escaños con residuos bajos. Ello certificaba el triunfo de los barones regionales y los actores municipales y locales sobre los cen-

tros de los partidos tradicionales<sup>19</sup>, ampliando la autonomía de las élites territoriales para generar componendas locales con el narcotráfico y los actores armados.

En los años ochenta del siglo xx el desarrollo económico alentó un nuevo compromiso con la Rehabilitación y con la expansión de la presencia del Estado en el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), dentro del proceso de paz adelantado por el presidente Belisario Betancur (1982-1986) y que se mantuvo durante los gobiernos de Virgilio Barco (1986-1990) y César Gaviria (1990-1994). El PNR combinaba una estrategia de descentralización con mecanismos de participación ciudadana y comunitaria para evitar las divisiones de la mediación partidista. Sin embargo, la ejecución del PNR reveló que el Gobierno carecía de canales institucionales de comunicación con las regiones sin pasar por las agrupaciones locales de los partidos, y no se involucró a los militares, que siguieron en su propia lógica contrain-surgente que acabó por imponerse en los años noventa, cuando el conflicto comenzó a contemplarse no solo como un problema militar, sino también criminal, toda vez que el narcotráfico financiaba a las guerrillas y los paramilitares. El presidente Ernesto Samper convirtió el PNR en la Red de Solidaridad Social (RSS), un programa centrado en la selección de familias vulnerables en todos los municipios del país y no en llevar el Estado a la periferia, y creó el Programa de Desarrollo Alternativo PLANTE, que buscaba la generación de ingresos a corto plazo en comunidades indígenas y campesinas. El gobierno Samper también intensificó la estrategia de erradicación de cultivos mediante aspersión

---

19 Véase F. GUTIÉRREZ SANÍN, "Las aporías de la modernización desde los partidos", en ID., *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007; G. HOSKIN, "El Estado y los partidos políticos en Colombia", en F. BOTERO (comp.), *Partidos y elecciones en Colombia*, Bogotá, Ceso y Uniandes, 2011, pp. 289-321.

aérea con glifosato a través de la llamada “Opción cero”, que pretendía destruir todos los cultivos ilícitos del país en un periodo de dos años. La aspersión aérea de cultivos ilícitos había comenzado en Colombia a finales de los años setenta con la fumigación de los cultivos de marihuana en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, utilizando para ello un compuesto llamado Paraquat que provocó graves consecuencias en la salud de las personas. Desde 1984 se experimentó con el glifosato, que se comenzó a utilizar de manera oficial durante la presidencia de Barco y hasta que, en 1994, el Gobierno adoptó definitivamente el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con glifosato.

Los años noventa significan también la década de la expansión paramilitar, en muchas ocasiones en alianza con las Fuerzas Armadas, desde los iniciales experimentos en Urabá y Antioquia hacia el Valle de Aburrá, y desde allí hacia el Suroeste y el Oriente. Esta expansión provocó un recrudescimiento de los procesos de despojo violento de la tierra a los campesinos y la concentración de la propiedad agraria mediante la adquisición masiva de tierras por parte de los narcotraficantes que financiaban los ejércitos paramilitares y de algunos de sus comandantes involucrados en los procesos de lavado de activos y de control territorial estratégico para el tráfico de drogas. El desplazamiento forzado se convirtió así en una estrategia de guerra que generó un aumento exponencial de la cifra de desplazados desde mediados de los años noventa hasta el pico de 2002, con 760.000 desplazados.

El gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) inició el Plan Colombia, un programa de cooperación con Estados Unidos destinado a la profesionalización del Ejército en la lucha contra el narcotráfico que combinó acciones militares en las regiones apartadas con mecanismos de erradicación forzosa de cultivos ilícitos, principalmente mediante aspersión aérea. Bajo el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) se amplió y fortaleció el

Plan Colombia, introduciendo la guerra contrainsurgente en el marco de la lucha antinarcoóticos, si bien trató de combinarse con intentos de llevar el desarrollo a las regiones periféricas mediante la conformación de cadenas productivas para el desarrollo local, fundamentalmente centradas en el cultivo y transformación de la palma africana, de fortalecimiento de la justicia formal en los territorios y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, dentro de lo que se denominó la Doctrina de la Acción Integral. La erradicación forzosa por aspersión aérea se convirtió en el principal elemento disuasivo para evitar que los campesinos se vinculasen a los cultivos ilícitos. La estrategia fue exitosa en materia de reducción de cultivos ilícitos y de lucha contrainsurgente, si bien fracasó en los intentos de generar desarrollo e institucionalidad local que permitieran consolidar y mantener sin cultivos ilícitos los espacios erradicados<sup>20</sup>.

La negociación y la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP por parte del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) supone una recuperación de la idea de lograr la paz mediante la expansión del Estado a las regiones periféricas formulada por los planes de la Rehabilitación, y concretada en los conceptos de “paz territorial” y de “enfoque territorial” de las políticas de paz –que analizaremos más adelante–, si bien en este caso con la previsión de un aparato burocrático específico para llevar el Estado y el desarrollo a los territorios de la guerra que apenas comienza a conformarse.

La construcción histórica del Estado en Colombia se muestra así como un proceso inacabado que ha dado lugar a espacios desintegrados y desarticulados que se rigen por poderes *de facto* y lógicas locales de funcionamiento y en los que, ante la

---

20 Para un análisis de la visión e impacto de los diferentes programas gubernamentales para llevar el Estado a los municipios del conflicto, véase C. LÓPEZ, *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE, 2016.

ausencia de efectiva dominación estatal, existen fuertes incentivos para la constitución de grupos armados que busquen dominar el territorio, al tiempo que se desarrollan regiones económicamente pujantes integradas en las redes nacionales de comunicación y distribución bajo el dominio del orden estatal. Esta situación provoca la necesidad de que el Estado aborde dos tipos de problemas territoriales relacionados entre sí: por una parte, la violencia y las economías ilegales que financian los grupos armados; y, por otra, el subdesarrollo y el abandono de la periferia, que reclama la extensión del Estado más allá de la presencia de la fuerza pública. El Estado colombiano ha sido poco eficaz a la hora de atender contemporáneamente ambas necesidades, dando lugar a una situación de disparidad territorial en el desarrollo de la violencia y de heterogeneidad en la presencia y el funcionamiento territorial del Estado que analizaremos en el siguiente epígrafe.

### **2.3. Las consecuencias de la construcción territorial y del conflicto armado en la producción del orden social: disparidad territorial, heterogeneidad del Estado y acceso a la justicia**

La idea de *disparidad territorial* aplicada a la conformación del Estado colombiano y su relación con el conflicto armado se refiere a que la guerra no se ha desplegado ni con la misma intensidad ni al mismo tiempo en todo el territorio nacional, sino que el conflicto ha adquirido dinámicas regionales propias, dependiendo de los actores locales, las condiciones sociales y las relaciones de disputa o alianza que lo posibilitan<sup>21</sup>. El conflicto no ha sido homogéneo en

---

21 Se trata de una perspectiva que se remonta a los trabajos pioneros de Orlando Fals Borda y que se va concretando en estudios como los siguientes: P. OQUIST, *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Banco Popular, 1978; C. M. ORTIZ, *Estado y subversión en Colombia. La violencia en el Quindío años 50*, Bogotá,

todo el territorio porque no lo han sido las relaciones entre la sociedad local y los actores armados. Por ejemplo, la inserción guerrillera de las FARC fracasó en algunas zonas de la Costa Caribe porque la estructura social y política era diferente a las de las zonas andinas de colonización campesina en la que habían surgido. Y los paramilitares, a su turno, encontraron dificultades para insertarse en el Caguán o en el sur de Tolima, cuyas condiciones sociales difieren de las de sus lugares de origen<sup>22</sup>. Los escenarios son distintos en aquellos lugares en que las FARC acompañaron a los pobladores en el momento inicial de la colonización, logrando cierto grado de legitimidad, como la región del Guayabero, La Macarena, El Caguán y los Llanos del Yarí, y en aquellos otros a los que llegaron forzados por la consolidación de la presencia del Estado en Putumayo y Caquetá, en los que carecen de legitimación social y hacen valer su presencia por las armas, como en San Andrés de Tumaco<sup>23</sup>.

---

Cerec, 1985; M. T. URIBE, *Urabá: región o territorio*, Medellín, Inery Corpourabá, 1992; M. ROLDÁN, *A sangre y fuego. La Violencia en Antioquia, Colombia. 1946-1953*, Bogotá, ICAANH y Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, 2003. La idea de acercamiento diferenciado a las diferentes regiones se aplicó en F. E. GONZÁLEZ, I. BOLÍVAR y T. VÁSQUEZ, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep, 2002, y guio el proyecto Odecofi bajo la dirección de Fernán González González. Para un análisis sintético de las dispares consecuencias territoriales del conflicto, véase L. G. SALAS-SALAZAR, "Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia", en *Bitácora*, vol. 26, n.º 2, 2016 pp. 45-57. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a05.pdf> Consultado el 21 de marzo de 2019.

- 22 Véase F. E. GONZÁLEZ, T. VÁSQUEZ y A. APONTE, "Acercamiento a la evolución territorial de los actores armados: sugerencias para la construcción de la paz territorial", en M. CRIADO DE DIEGO (dir.), *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017 pp. 98-109.
- 23 Véase A. APONTE y J. BENAVIDES, "Las Farc y las organizaciones comunitarias en San Andrés de Tumaco: desafíos territoriales ante una eventual implementación de los Acuerdos de La Habana", en *Revista Controversia*, n.º 206, 2016, pp. 99-148. Recuperado de: <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=co>

Una de las particularidades de La Violencia, que autores como Alfredo Molano señalan como el origen del conflicto armado<sup>24</sup>, sería su discontinuidad espacial, lo que expresaría tanto la desigual intervención de las regiones en la vida nacional como la influencia de las realidades locales concretas en la conformación de los grupos armados. Esta discontinuidad espacial ha continuado durante la violencia reciente en Colombia, tanto en los conflictos sobre el acceso a la propiedad de la tierra y su aprovechamiento –que se han considerado como el “principal detonante” o el “factor desencadenante” de los conflictos sociales y armados<sup>25</sup>– como en los más recientes conflictos asociados con la minería. Durante la primera década del siglo XXI ha cobrado relevancia la minería en un contexto de auge exportador y de precios de las materias primas (devenidas *commodities*) en el mercado mundial, que ha dado lugar a una suerte de modelo “neoextractivista” recogido en los planes de desarrollo de los dos gobiernos de Juan Manuel Santos. En este contexto, una situación calificada como “extractivismo de guerra”<sup>26</sup> pone de manifiesto la perversa relación entre territorios de especial interés para la explotación minera, desplazamientos forzados de carácter masivo y sistemático,

---

ntroversia&page=article&op=view&path %5B %5D=404 Consultado el 21 de marzo de 2019.

- 24 Véase A. MOLANO, “Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010)”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, cit., p. 565, donde afirma: “El conflicto armado comienza con la Violencia”.
- 25 Véase J. GIRALDO MORENO, “Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos”, en Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, cit., p. 433 y D. FAJARDO, “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”, *ibid.*, p. 362.
- 26 Véase K. SANKEY, “El boom minero en Colombia: ¿locomotora del desarrollo o de la resistencia?”, en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. III, n.º 4, 2013, pp. 113-144.

y la política de provisión de seguridad y ocupación militar de espacios. Las dinámicas diferenciadas del conflicto armado también tienen correspondencia con los procesos económicos de extracción de recursos mineros, que pueden ir desde la promoción y regulación de la minería ilegal por parte de actores armados irregulares hasta el control y acceso a las rentas de la minería a gran escala, bien por la vía de la extorsión o bien por la del sometimiento y la cooptación de las instituciones locales<sup>27</sup>.

Por otra parte, con la idea de *heterogeneidad del Estado colombiano* nos referimos a la convivencia paradójica de situaciones de normalidad democrática, elecciones regulares y aceptables niveles de autonomía institucional en los territorios centrales del país, con la guerra, la captura de las instituciones por los grupos armados guerrilleros o mafiosos y la ausencia de infraestructura mínima que permita atender necesidades básicas –en lo que se ha venido en llamar una situación de “*apartheid* institucional”<sup>28</sup>– en la periferia de Colombia.

---

27 Los distintos escenarios pueden consultarse en S. CORONADO DELGADO y V. BARRERA RAMÍREZ, “Recursos mineros y construcción de paz territorial en Colombia. ¿Una contradicción insalvable?”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.), *Extractivismo y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Cinep, 2016, pp. 72-89.

28 La expresión se encuentra en M. GARCÍA VILLEGAS y J. R. ESPINOSA RESTREPO, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013. Recuperado de: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_361.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_361.pdf) Consultado el 4 de marzo de 2019. La relación de la debilidad institucional local con la movilidad geográfica del modelo económico, ha sido estudiada en F. GUTIÉRREZ SANÍN, “Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia”, en Konrad Adenauer Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010. Recuperado de: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19274-1522-4-30.pdf?100426210402](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19274-1522-4-30.pdf?100426210402) Consultado el 4 de marzo de 2019. Sobre el tipo de orden que generan los grupos armados ilegales, Véase ARJONA, *Rebelocracy. Social Order in Colombian Civil War*, cit.; VALENCIA y ÁVILA, *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*, cit.

Como hemos visto, una de las características de la construcción del Estado en Colombia ha sido el abandono de buena parte del territorio periférico del país a poderes locales *de facto* de carácter clientelista, latifundista, religioso, guerrillero, paramilitar, empresarial, etc. Esta situación se produjo por la ausencia del Estado en la periferia y por la falta de soluciones institucionales homogéneas a los conflictos por la propiedad y el aprovechamiento de la tierra, conflictos que quedaron en manos de los poderes existentes en el terreno y que dieron lugar a distintos arreglos históricos entre los actores locales: élites regionales, comunidades campesinas, grupos insurgentes armados, mafias ligadas al narcotráfico y la minería ilegal, grupos paramilitares y bandas criminales surgidas de la desmovilización paramilitar.

La combinación de la disparidad territorial del conflicto y de la débil presencia del Estado crea una situación en la que en un mismo territorio conviven varios órdenes con capacidad de intervención social: el orden del Estado, por lo general reducido a tareas militares, de asistencialismo o, en el mejor de los casos, de provisión de algunos bienes sociales y servicios básicos; el orden de los actores armados ilegales, que pueden llegar a proveer funciones estructurales de seguridad, justicia y cobro de impuestos; y el orden comunitario, bien en su dimensión étnica, conformada por la reproducción de autoridades y tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas, negras y afrocolombianas, bien en su dimensión campesina, conformada por la gestión autónoma de las comunidades rurales en torno a las juntas de acción comunal. Debe tenerse en cuenta, además, que la disparidad puede darse en el territorio de un mismo municipio, donde el orden del Estado y la institucionalidad quedan relegados a la cabecera municipal<sup>29</sup>, sin incidencia

---

29 Sobre la concentración institucional en la cabecera municipal cfr. C. VILLADIEGO

en las zonas rurales, donde conviven el orden armado ilegal y el orden comunitario. En todos los casos se produce una situación de brecha, cuando no de abierta contradicción, entre el orden legal formal del Estado y el orden social real al que los habitantes del territorio deben acomodar su conducta.

Diferentes formas de articulación de estos tres órdenes en el territorio dan lugar a diversos tipos de situaciones. Mauricio García Villegas y otros investigadores de Dejusticia establecen cuatro categorías en las que pueden agruparse las distintas experiencias territoriales: en unos casos, el orden proviene de grupos locales organizados y no del aparato técnico, burocrático e institucional del Estado; en otros, se produce la captura de la institucionalidad existente por poderes ilegales; también existen casos en los que el orden social es el resultado de las acciones del Estado y de las guerrillas que, según la evolución del conflicto armado, pueden convivir de forma pacífica o entrar en disputa; y, finalmente, se producen situaciones donde no existe un orden reconocible, sino una situación de enfrentamiento cuyo vencedor tiende a conseguir el control territorial, económico e institucional, hasta tanto un nuevo desafío lo relegue<sup>30</sup>.

Édgar Ardila Amaya, director de la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia, reconoce la existencia de diversas áreas en la justicia que pondrían de manifiesto que en Colombia –y, en términos generales, en América Latina– la ciudadanía y la seguridad

---

BURBANO y S. LALINDE ORDÓÑEZ, *Sistema de justicia territorial para la paz*, Bogotá, Dejusticia, 2017, p. 62; N. ESPINOSA, “Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso”, en *Revista Colombiana de Sociología*, n.º 20, 2003, p. 139.

30 Véase M. GARCÍA VILLEGAS, N. TORRES ECHEVERRY, J. REVELO REBOLLEDO, J. R. ESPINOSA RESTREPO y N. DUARTE MONTOYA, *Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2016, pp. 97-98.

jurídica que lleva aparejada no alcanzan de una manera mínimamente homogénea a todos aquellos que formalmente se reconocen como sometidos a un Estado que se autodefine moderno. La elaboración de este autor se apoya en el marco teórico de espacios estructurales de regulación de las relaciones sociales establecido por Boaventura de Sousa Santos<sup>31</sup>, para quien las dinámicas de regulación de la conflictividad social no se agotan en el derecho del Estado, sino que comprenden una amplia gama de estructuras normativas en la sociedad. Estas estructuras normativas, que denomina “grupos básicos de relaciones sociales” o “espacios estructurales”, se definen desde prácticas sociales diferentes y cuentan con sus propias estructuras normativas, instituciones, formas de poder y dinámicas específicas de desarrollo que difieren según el espacio estructural. Tales espacios normativos serían el “espacio de ciudadanía”, que reúne el conjunto de dinámicas sociales que involucran la relación Estado-ciudadano y están cubiertas por el derecho estatal y la tutela de la administración de justicia; el “espacio doméstico”, que se instituye por el matrimonio y el parentesco, y que está regulado por el patriarcado; el “espacio productivo”, instituido por la fábrica y la empresa, y que está regulado por la explotación y las normas de producción; el “espacio de mercado”, que está regulado por el fetichismo de la mercancía y las normas de intercambio; el “espacio de comunidad”, instituido por la vecindad, el territorio, la iglesia y la organización de base, y que se regula por la diferenciación desigual y por la normativa comunitaria propia; y, finalmente, el “espacio global”, instituido por el sistema interestatal y las asociaciones internacionales y que se regula por el intercambio desigual.

---

31 Véase B. DE SOUSA SANTOS, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, vol. 1, Bilbao, Desclée De Brouwer, 2003.

De Sousa Santos entiende que la seguridad jurídica quedaría confinada en el espacio estructural de la ciudadanía, donde rige el derecho del Estado y, aunque la normativa estatal se ha ido extendiendo progresivamente, lo privado sigue siendo lo predominante en el mundo de la vida y sus conflictos, que se manejarían desde racionalidades que no son encuadrables en las normas jurídicas del Estado. Por ello, el concepto de derecho liberal elaborado por el positivismo jurídico resultaría demasiado reductor, toda vez que solo reconoce la escala nacional del derecho del Estado, quedando fuera ámbitos estructurales y territoriales de regulación de los conflictos que conforman el orden social que en la práctica regula la vida de las personas.

Debe tenerse en cuenta, por una parte, que las normas que conforman el orden social, aunque no son vinculantes en el sentido jurídico, resultan efectivas en el plano moral y cultural. En un estudio sobre los manuales de urbanidad en Colombia, Zandra Pedraza concluye que este conjunto de normas sociales, aunque parecen pertenecer a la esfera privada, estructuran las relaciones entre la familia, la nación y el Estado a través de un sistema de prácticas y penalidades que operan en la vida cotidiana hasta lograr interiorizar la coacción y naturalizar las desigualdades propias de la sociedad criolla<sup>32</sup>.

Por otra parte, debe señalarse también que en Colombia y en América Latina existe un desfase, cuando no directamente una contradicción, entre las normas sociales que regulan la

---

32 Véase Z. PEDRAZA GÓMEZ, *En cuerpo y alma. Visiones del progreso y de la felicidad. Educación, cuerpo y orden social en Colombia (1830-1990)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011, pp. 30-31. En el mismo sentido, B. GONZÁLEZ STEPHAN, "Cuerpos de la nación: cartografías disciplinarias", en *Anales*, n.º 2, 1999, pp. 71-106. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/16311696.pdf> Consultado el 21 de marzo de 2019.

vida diaria y las normas estatales del espacio ciudadano<sup>33</sup>. Por ejemplo, solo la mitad del empleo en América Latina es formal, de suerte que el espacio productivo se confunde con los espacios doméstico y comunitario, en una pléyade de microempresas, famiempresas y actividades de rebusque que necesitan de ciertos niveles de solidaridad familiar, vecinal o incluso comunitaria, por ejemplo en los casos en que la comunidad se hace cargo de la familia de las personas emigradas que envían dinero para su sostenimiento. Otro ejemplo: en el ámbito doméstico, el concepto de familia nuclear del derecho de familia es muy escaso<sup>34</sup> y la mayoría de las personas se agrupan en familias extensas o quedan a cargo exclusivamente de la madre.

Sobre la estructura descrita por De Sousa Santos, Édgar Ardila Amaya reconoce la existencia de tres distintas “áreas de orden” en la administración de justicia: el “orden estatal”, que regula la relación Estado-ciudadano y en el que el sistema judicial institucionaliza la gestión de los conflictos definidos como jurídicos; el “orden no estatal”, en el que son instituciones y normas no estatales –comunitarias o impuestas por la fuerza– las que estructuran, articulan y ordenan los sistemas de regulación de conflictos sin el concurso del derecho y del aparato del Estado; y el “caos”, en el que no opera ningún sistema que ordene y articule todos los espacios de regulación, existe una diversidad de métodos, actores e instancias limitados a cada espacio estructural, y el ámbito de la ciudadanía no es reconocible<sup>35</sup>.

---

33 Véase M. GARCÍA VILLEGAS, “Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina”, en *El Otro Derecho*, n.º 26 (27), 2001, pp. 13-48.

34 Véase E. ARDILA AMAYA, *Las fronteras judiciales en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2018, p. 74, nota 40, donde se cita el *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008*, que establece que, salvo Brasil y Paraguay, donde los hogares con dos padres alcanzan el 20 % del total, en el resto de los países latinoamericanos solo es del 10 %.

35 *Ibid.*, pp. 105-115.

En términos generales, el “caos” consistiría en la falta de claridad en la norma conforme a la cual las personas deben orientar sus comportamientos. La forma básica del “caos” sería la falta de coincidencia entre la regulación estatal y la regulación de los otros espacios estructurales por la falta de efectividad de las normas, incluso en el espacio ciudadano, porque no influyen materialmente en los comportamientos sociales o porque su influencia compite con la de quienes se disputan el poder territorial. Esta situación de competencia entre actores puede corresponderse con el caso en que el orden social es el resultado de las acciones del Estado y de las guerrillas, señalado por García Villegas, si bien para el equipo de Dejusticia es una forma de orden social mientras que para Ardila es una situación de “caos”. La última forma de “caos” señalada por Ardila consistiría en la “desregulación generalizada”, cuando, debido a la disolución de los vínculos políticos o a la exclusión social, los diferentes espacios estructurales pierden su capacidad regulatoria, sin que el Estado u otra forma de poder logre imponer el orden. Esta sería la situación que los investigadores de Dejusticia denominan “ausencia de un orden reconocible”.

La génesis del “caos”, para Ardila, se encuentra en aquellos territorios en los que el proceso moderno de disolución de las comunidades tradicionales fue exitoso, pero sin que sus habitantes pudieran llegar a adquirir la condición de ciudadanos, porque el Estado surgido del proceso no ofrece las condiciones necesarias para garantizarles los derechos ni cuenta con los medios suficientes para imponer el orden y su estructura judicial. La regulación social se realiza en espacios estructurales distintos del Estado con imprecisión, inseguridad y métodos carentes de institucionalidad, con lo que la administración de justicia se torna irrelevante. En estas condiciones, según el autor, los conflictos pueden tender al escalamiento y al manejo violento, porque en el caos no existen reglas claras ni se sabe cómo llegar a producirlas y,

en principio, cada uno depende de sí mismo o de alianzas inestables y cambiantes con actores poderosos.

El “orden no estatal” existe en territorios y comunidades que cuentan con sistemas jurídicos autónomos que operan sin vínculo orgánico con el Estado, o bien donde el vínculo con el Estado no es predominante. Puede darse en comunidades tradicionales, como las indígenas o las afrodescendientes, donde su propio esquema de autoridades vertebraba sistemas de regulación social que van desde la familia y el parentesco hasta la relación con la naturaleza, a través de distintas formas de derecho propio que tienen más importancia e incidencia en la orientación de los comportamientos y el manejo de los conflictos que el derecho del Estado.

También se produce allí donde los actores armados ilegales han conseguido el control territorial, ya sea en casos en que el actor armado participa de un proceso hegemónico y respalda a las autoridades reconocidas y validadas en el entorno social y cultural, ya sea cuando el actor armado impone su orden y su autoridad por la fuerza, pero sin legitimidad.

Según Ardila, también puede hablarse de un orden no estatal en la administración de justicia donde existen comunidades con derecho propio y con un alto nivel de relación con el orden estatal. Nos encontraríamos ante formas dinámicas de pluralismo jurídico producido por la convivencia, la competencia y/o la articulación entre los mecanismos de justicia de los que dispone la comunidad y los que ofrece el orden estatal. Estos casos se dan tanto en procesos inconclusos de expansión del orden jurídico moderno en comunidades tradicionales como en el caso del nacimiento de comunidades nuevas con diferencias culturales, de vínculos colectivos y de estilos de vida en el seno de las sociedades modernas; siendo este el caso de distintas realidades de América Latina, como la colonización rural espontánea, la ocupación urbana de predios para construir

barrios informales, la organización de los habitantes de la calle<sup>36</sup> o el asentamiento de desplazados rurales en núcleos urbanos, aunque en ocasiones sus normas no son inmediatamente reconocibles<sup>37</sup>.

Ardila entiende que puede hablarse de procesos de autorregulación en contextos de marginalidad económica y social, como el caso del barrio Moravia en Medellín, que fue construido por sus habitantes en el área destinada a arrojar basuras y que fue una zona de confrontación armada. Con motivo de la desmovilización de las milicias que actuaban en la zona, los moradores crearon mecanismos de mediación en torno al Centro Comunitario de Resolución de Conflictos con una incidencia remarcable en las controversias internas y en el proceso de pacificación del territorio. En las zonas de colonización rural espontánea que tuvo lugar entre los años sesenta y ochenta del siglo xx en Colombia, como consecuencia de la violencia y la pauperización del campo, los campesinos se organizaron en torno a las juntas de acción comunal desde las que gestionaban los conflictos y emitían reglamentos internos, procesos que en ocasiones fueron cooptados por los actores armados que se instalaban en el territorio. También puede hablarse del surgimiento de derecho propio como resultado de una estrategia de protección colectiva frente a las consecuencias de la guerra en el caso de las *comunidades de paz* y las *zonas humanitarias* que proclaman su autonomía respecto a los actores armados que se disputan el territorio, incluido el Estado –siendo el

---

36 Sobre la organización de los vendedores ambulantes de Bogotá, véase L. PORRAS SANTILLANA, “El derecho funciona más como espada que como escudo para los rebuscadores de Bogotá”, en C. GIRALDO (coord.), *Economía popular desde abajo*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, Fundación Escuela para el Desarrollo y Universidad Nacional de Colombia, 2017, pp. 91-125.

37 Véase F. S. CASTRO-HERRERA, *La justicia comunitaria en el desplazamiento forzado. Un campo jurídico emergente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

caso más conocido a este respecto es el de San José de Apartadó<sup>38</sup>, y que incluyen pautas de relacionamiento interno y externo, de producción y venta, reglas para el manejo de los bienes colectivos y de funcionamiento y organización de la comunidad, así como mecanismos de manejo de conflictos en torno a criterios de reciprocidad, solidaridad y consenso<sup>39</sup>.

Respecto a los desplazados forzosos, Julieta Lemaitre entiende que lo que se produce es una “reconstrucción desde abajo” de la vida propia, tanto material como moral, en los lugares a los que llegan huyendo de la guerra, reconstrucción a la que el Estado, en el mejor de los casos, arriba cuando ya se ha producido. En esa reconstrucción juegan un papel determinante una serie de recursos culturales –un “vocabulario y una hoja de ruta”– que ofrecen a los desplazados contactos personales, redes familiares y territoriales de aprendizaje mutuo para saber cómo acceder a una vivienda propia mediante las técnicas de ocupación ilegal de tierras públicas, la autoconstrucción y la negociación con los poderes locales para obtener agua potable, transporte público y la legalización de barrios, y cómo tener acceso al comercio y el empleo informal, o bien a relaciones cliente-patrón que les permiten sobrellevar la pobreza por medio de esquemas de intercambio de protección patronal por votos, trabajo o información sobre la vida en el barrio. Estas redes también brindan el conocimiento del tipo de relación que debe mantenerse con los poderes reales que gobiernan el territorio, e incluso, cuando llega el Estado, apoyo para acceder a los programas de alivio de la pobreza<sup>40</sup>.

Estas áreas de orden no son estables, sino que están sujetas a los cambios provocados por la propia disputa territorial

38 Aunque existen otros ejemplos, como Curvaradó y Jiguamiandó.

39 Véase ARDILA AMAYA, *Las fronteras judiciales en Colombia*, cit., pp. 123-125.

40 Véase LEMAITRE RIPOLL, *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, cit., pp. 12-13, 19-22, 159-160.

entre actores armados, bien entre guerrillas y paramilitares, entre las distintas guerrillas o entre ambos tipos de actores y el Estado. El Estado puede producir “caos” cuando se recupera un territorio guerrillero mediante una campaña militar que no viene acompañada de la presencia efectiva y sostenible de la institucionalidad; cuando se desautoriza a autoridades comunitarias sin un plan viable para sustituir sus funciones por una adecuada cobertura judicial territorial; o cuando se produce lo que Ardila llama la “justicia golondrina”, entendiendo por tal una presencia episódica de representantes de la administración de justicia, pero sin la sostenibilidad necesaria para dar una respuesta a las necesidades de justicia, lo que genera una expectativa irrealizable que aleja a los potenciales usuarios de las instancias comunitarias<sup>41</sup>.

En una investigación dirigida por Carmenza Vélez Mejía se identificó un conjunto complejo de barreras de acceso a la justicia en las zonas rurales del Bajo Cauca Antioqueño, los Montes de María, La Macarena, el norte y el nordeste antioqueños, el sur de Tolima y Tumaco, donde se desarrolló el trabajo de campo<sup>42</sup>. La situación se caracteriza como “institucionalidad socavada”, debido a la cooptación e infiltración de los actores armados ilegales en la institucionalidad local y al aprovechamiento por parte de las autoridades locales de las economías ilegales. En efecto, al no contar con la capacidad para enfrentar los problemas derivados del empleo ilegal en el que participa

---

41 Véase ARDILA AMAYA, *Las fronteras judiciales en Colombia*, cit., pp. 143-144, 146. A ello habría que añadir el fenómeno de los “jueces sin Estado”, caracterizado por Mauricio García Villegas. Véase M. GARCÍA VILLEGAS, *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2008.

42 Véase C. VÉLEZ MEJÍA, *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*, Bogotá, FIP y USAID, 2015, pp. 29 ss.

un número muy elevado de familias del municipio, acaban por aceptar e instrumentalizar los beneficios derivados de las actividades ilegales, como son una menor presión sobre la inversión social y una disminución relativa del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Todo ello genera un contexto favorable a la reproducción de las economías ilegales y a la criminalidad a ellas asociada, y da lugar a lo que ha venido a denominarse “cultura de la ilegalidad”, coherente con situaciones de bajo capital social, de precaria percepción de lo público y de falta de legitimidad de las autoridades locales debido a la corrupción.

La debilidad institucional también afecta de modo determinante a la administración de justicia, lastrada por una serie de problemas que, a juicio de los investigadores, actúan como auténticas barreras que provocan un acceso social y territorialmente diferenciado a la justicia. Las barreras territoriales identificadas son:

a) Los problemas de orden público y el miedo de la comunidad a denunciar y colaborar;

b) La falta de apoyo institucional, de infraestructura, recursos humanos y tecnología para la operatividad de la justicia. Estas debilidades repercuten en la incapacidad para acercar las comunidades rurales a la justicia formal buscando compensar las desventajas que enfrentan estos grupos de ciudadanos, como son el costo económico y el tiempo empleado en el desplazamiento a la cabecera municipal donde se encuentran las sedes de las instituciones;

c) El riesgo de corrupción de los funcionarios encargados de adelantar las investigaciones y el juzgamiento;

d) La ineficiencia motivada por discriminación o negligencia de ciertos operadores de justicia que identifican como colaboradores con la guerrilla a las comunidades que han convivido con ella y que motivan a la víctima para no proceder con la denuncia, responder con la ley del silencio o desistir;

e) 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 actores armados ilegales, en particular las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y la falta de garantía de confidencialidad;

f) La percepción de mayor efectividad de la justicia armada en comparación con la justicia formal, y

g) La desconfianza en la justicia formal.

Pero las barreras también provocan accesos socialmente diferenciados a la justicia dentro del “orden estatal”. En un estudio pionero sobre la materia, Rodrigo Uprimny, César Rodríguez Garavito y Mauricio García Villegas señalaban que al comienzo del presente siglo un 70 % de las personas entrevistadas consideraban que la justicia en Colombia se aplicaba de forma diferenciada a ricos y pobres. Según el estudio, esta idea se explica parcialmente porque es esperable que los jueces tomen decisiones coaccionados por el miedo, ya que este colectivo se siente más amenazado (60 %) que la población en general (27 %)<sup>43</sup>. Otro factor de explicación es la baja eficacia del sistema judicial en el ámbito penal, lo que puede provocar la impresión de que los problemas de los débiles no ocupan al sistema judicial<sup>44</sup>. Según Ardila, esta percepción supone un factor de discriminación social incluso en las áreas de orden estatal, porque solo una par-

---

43 Véase C. RODRÍGUEZ GARAVITO, M. GARCÍA VILLEGAS y R. UPRIMNY YEPES, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 389, 391.

44 *Ibid.*, pp. 30-37. En la década de 1990, la justicia penal dejó de investigar dos de cada tres homicidios, y para el resto de delitos las condenas nunca superaron el 7 %. Un 95 % de las muertes violentas no se resuelven, y la probabilidad de que un homicidio sea sancionado cayó del 11 % en los años sesenta al 4 % en los años noventa. Los autores concluyen que en un 98 % de los casos de personas que se sienten víctimas de un delito no existe sanción alguna (p. 332).

te menor de la población que habita las mismas tiene un beneficio evidente del sistema judicial, y es la causante del bajo porcentaje de credibilidad de la rama jurisdiccional en Colombia<sup>45</sup>. Esta percepción queda respaldada si atendemos a los datos de castigo penal efectivo. En los delitos que involucran a los poderosos, como la corrupción, estafas masivas a pequeños y medianos ahorradores, la tortura y la desaparición forzada de las personas atrapadas en el Palacio de Justicia, o los “falsos positivos”, los procesos tardan años y, de llegar a producirse la condena, en ocasiones se trata de penas que la sociedad percibe como irrisorias y que se cumplen en condiciones de privilegio sin sustento legal. Los delitos que efectivamente reciben una condena y conllevan la entrada en prisión son aquellos en los que el presunto autor se encuentra identificado y en los que se cuenta con suficiente acervo probatorio, circunstancias que por lo general coinciden con personas con una posición social débil, como los campesinos cultivadores de coca o marihuana, las “mulas”, los capturados en flagrancia o cuasi flagrancia por hurto y los inasistentes alimentarios<sup>46</sup>. Fuera del ámbito penal, la percepción de que la justicia favorece a los poderosos se refuerza en ámbitos donde los jueces desempeñan un papel central en la aplicación de medidas destinadas a superar las causas del conflicto y construir paz territorial, como es el del resarcimiento de tierras despojadas por paramilitares y sus testaferros a sus legítimos propietarios, que en seis años apenas ha alcanzado al 6 % de las tierras robadas.

Desde una perspectiva de género, en los territorios estudiados por Vélez Mejía el sistema judicial revela estereotipos machistas en el tratamiento de las denuncias de

---

45 Véase ARDILA AMAYA, *Las fronteras judiciales en Colombia*, cit., cap. II y pp. 153-155.

46 *Ibid.*, p. 161.

mujeres víctimas de violencia, que en muchas ocasiones se observan por los operadores jurídicos como irracionales y motivadas por el deseo de venganza, registrándose además una tendencia a conciliar ilegalmente los casos de violencia intrafamiliar, particularmente grave en contextos de dependencia económica y afectiva con el victimario y de aceptación social de la violencia contra las mujeres como medio para su sometimiento. Además, las mujeres no cuentan con una información adecuada ni con programas eficaces de asistencia jurídica, aunque buena parte de los operadores jurídicos entrevistados señalaron la violencia intrafamiliar como el tipo de conflictividad que con más frecuencia se producía en sus territorios<sup>47</sup>.

Fuera de las áreas de orden estatal también existe discriminación social en el acceso a la justicia. Las reglas de convivencia comunitarias aprobadas o respaldadas por las FARC restringen arbitrariamente la libertad (prohibición de *piercings*, tatuajes o de llevar el pelo largo a los jóvenes; desplazamiento de los consumidores de droga) e imponen o refuerzan patrones morales sexistas y homofóbicos que regulan la orientación sexual de las personas (los homosexuales sufren la pena de desplazamiento), la vida en pareja y el comportamiento sexual de las mujeres (con penas para la mujer “promiscua” que puede llegar a la expulsión de la comunidad). El estudio también señala que las comunidades sobre las que las FARC han ejercido dominio terminan por naturalizar la limitación de la libertad y el uso de recursos extremos para enfrentar la delincuencia –como la justicia por mano propia o los linchamientos–, afectando a los mecanismos de autorregulación de manera tal que, una vez que las FARC abandonan el territorio,

---

47 Véase VÉLEZ MEJÍA, *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*, cit., pp. 329 ss.

ya no cuentan con capacidad para establecer un orden social sin la presencia del actor armado<sup>48</sup>.

Se encuentran por tanto dos tipos de barreras en el acceso a la justicia en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado que se refuerzan mutuamente: por una parte, la desconfianza de los ciudadanos en la justicia formal justifica el uso de mecanismos ilegales de resolución de conflictos en las zonas donde están disponibles; por otra parte, la desconfianza de la justicia en las comunidades rurales, percibidas como colaboradores de la guerrilla, unida al bajo número de denuncias formales provenientes de la zona rural, alimentan la baja exigencia de los operadores de justicia para buscar formas de acercar la justicia a esta población<sup>49</sup>.

Establecida la situación material de los territorios, corresponde ahora analizar las soluciones que a estos problemas se ofrecen en el marco del Acuerdo de Paz y su integración en el derecho estatal.

### 3. TERRITORIO, ENFOQUE TERRITORIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL PROCESO DE PAZ. UN MODELO BASADO EN LA OFERTA

#### **3.1. El Acuerdo de Paz como mecanismo de ingreso de la conflictividad territorial en el derecho colombiano**

La emergencia de una comprensión del territorio del tipo de la que venimos manejando tiene lugar en Colombia a partir del año 1991, con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por la Ley 21 de 1991 y la aprobación de la Constitución del mismo año. En aquel momento, los principales elementos que componían la concepción del territorio consistían en (i) la adopción de

---

48 *Ibid.*, p. 51.

49 *Ibid.*, pp. 46-48.

un enfoque multicultural en la interpretación y aplicación del derecho, y (ii) el reconocimiento de nuevos sujetos colectivos, como son las comunidades negras, palenqueras, raizales e indígenas, a los que (iii) se dota de un ámbito de autonomía decisional dirigido a preservar y garantizar una forma diferente y propia de percepción, comprensión, apropiación y construcción del territorio que habitan. De esta suerte, se entiende que el elemento central del carácter multicultural del Estado, pero también de los conflictos de significación y configuración que provoca, es el territorio y lo territorial, entendidos ambos conceptos como una construcción cultural diferenciada<sup>50</sup>, si bien la problemática de los campesinos colonos mestizos queda fuera del ámbito diferenciado con reconocimiento constitucional.

Antes de la Constitución de 1991, en Colombia predominó una concepción monofuncional del territorio ligada a la producción agropecuaria y su relación con los procesos de modernización económica, aunque en el país, en opinión de Absalón Machado, ni el Estado ni la sociedad han considerado el sector rural como estratégico para el desarrollo<sup>51</sup>.

---

50 En el ámbito de los estudios geográficos, antropológicos y sociológicos se identifica esta emergencia con un “giro” o “inflexión” de carácter hermenéutico y metodológico que en muchas ocasiones se asocia a los estudios con perspectiva “decolonial”. Véase U. OSLENDER, *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano: hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología - ICANH, 2008; E. RESTREPO, “El giro al multiculturalismo desde un encuadre afro-indígena”, en *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 12, n.º 2, 2007, pp. 475-486; O. ALMARIO GARCÍA y M. RUIZ GARCÍA (eds.), *El giro hermenéutico en las ciencias sociales y humanas*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2008; P. WADE, “Los guardianes del poder: biodiversidad y multiculturalidad en Colombia”, en E. RESTREPO y A. ROJAS, *Conflicto e invisibilidad. Retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 249-269; E. RESTREPO y A. ROJAS, *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*, Popayán, Universidad del Cauca, 2010.

51 Véase A. MACHADO CARTAGENA, *Multimodalidad y diversidad en el campo colombiano*, Bogotá, Odecofi y Cinep, 2017, p. 153.

Durante la segunda posguerra, en vigencia del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se consideraba que la estructura de la propiedad agraria basada en el esquema bimodal que contraponía latifundio y minifundio era disfuncional al desarrollo económico. La reforma agraria debía pensarse en función de la industrialización y de la función que debía cumplir el sector agropecuario de abastecer de alimentos baratos a los obreros industriales urbanos de bajos salarios que requerían una inflación controlada, generando al mismo tiempo bienes de exportación que, como el café, aportarían divisas para adquirir las materias primas necesarias para la industria. Al respecto se consideró que el acceso de los campesinos a la tierra constituía la mejor estrategia. Sin embargo, con el Pacto de Chicoral, alcanzado en 1972, se desactivó la reforma agraria iniciada en 1961 y las políticas de redistribución de la propiedad agraria, sustituidas por una política de acceso al crédito y la tecnología para los campesinos con títulos formales de propiedad que asegurara su integración en los mercados, estrategias de enfoque sectorial y, durante el gobierno Samper, medidas destinadas a la superación de la pobreza. En términos generales, los esfuerzos gubernamentales se dirigieron al reparto y adjudicación de baldíos, sin tocar la estructura de la propiedad agraria.

Aunque, como hemos visto más arriba, los conflictos en torno a la propiedad de la tierra y su aprovechamiento—concretados en una dinámica constante de *expulsión-colonización espontánea de tierras periféricas-despojo*—han estado en el centro de la configuración territorial del Estado colombiano, resulta llamativo que las referencias de la Constitución de 1991 a este tipo de conflictos sean prácticamente inexistentes y se limiten al artículo 64 que asigna al Estado el deber de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos agrarios” y a servicios sociales y económicos “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida

de los campesinos”. La palabra “campesino” solo aparece en este y en el artículo transitorio 57, relativo a la creación de una comisión integrada por representantes del Gobierno y diferentes gremios para desarrollar las normas sobre seguridad social. De la lectura de la Constitución de 1991 pareciera que en Colombia no ha existido conflictividad rural, lo que ha llevado a afirmar que el sistema jurídico colombiano “carece de oferta institucional específica para la población rural”<sup>52</sup>.

La puesta en marcha de la Constitución de 1991 supone la adopción del modelo neoliberal de apertura económica, desregulación y retirada del Estado del sector agropecuario, reduciendo las entidades públicas encargadas del desarrollo productivo y rural de doce en 1990 a tres en 2010, que operaban con cuatro entidades de carácter mixto, y con la creación en 2003 del Incoder, que significó la desaparición de la institucionalidad de transformación de la ruralidad que se había venido creando desde los años cincuenta. En lo ideológico, supone la adopción de la idea de que los pequeños productores son ineficientes e incapaces de competir en los mercados, que se traduce en la adopción de programas de apoyo a la agricultura comercial moderna y de reorientación del gasto público hacia los sectores empresariales, mejor organizados y con mayor capacidad de presión sobre el Estado.

También puede encontrarse una concepción del territorio en el Acuerdo de Paz con las FARC detrás de los conceptos de “paz territorial”, “enfoque territorial” y del denominado “Capítulo étnico” (Punto 6.2)<sup>53</sup>, si bien con importantes

---

52 Véase A. HERNÁNDEZ BECERRA, “Paz, implementación y reorganización territorial”, en CRIADO DE DIEGO (dir.), *La paz en el territorio. Poder local y posconflicto en Colombia*, cit., pp. 249 y 253.

53 Se trata de una de las novedades más relevantes del actual proceso de paz con respecto a procesos anteriores en Colombia, que estuvieron más centrados

cambios respecto a su formulación en 1991. La “multiculturalidad” presente en el Convenio 169 de la OIT y en la Constitución de 1991 defendía que la principal diferencia cultural radicaba en la significación que el territorio tiene para los distintos grupos humanos y que, por tanto, los conflictos sobre el uso del territorio eran, en el fondo, conflictos culturales entre el significado que se atribuía al territorio en la cultura dominante y el otorgado en la cultura de los nuevos sujetos colectivos. Esta centralidad de la cultura puede encontrarse en el “Capítulo étnico” del Acuerdo de Paz<sup>54</sup>, pero no aparece en los conceptos de “paz territorial” y de “enfoque territorial”.

El concepto de “paz territorial” alude a la existencia de elementos objetivos de carácter territorial—singularmente, el abandono por parte del Estado de determinados territorios—que facilitan el recurso a la violencia y su reproducción. La “paz territorial” consistiría en transformar esos elementos objetivos, lo que se concreta en la idea general de “llevar el Estado y el desarrollo” a los territorios de la guerra en Colombia.

El “enfoque territorial” consiste en una metodología de aplicación de las disposiciones contenidas en los Acuerdos y

---

en temas de reinserción de combatientes y, así, en proyectos productivos, temas de justicia y de participación política. Para un estudio comparado de los procesos y estrategias de paz en Colombia, véase A. VILLARRAGA SARMIENTO (comp.), *Biblioteca para la paz. Los procesos de paz en Colombia (1982-2014)*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática, OIM y USAID, 2015; A. RETTBERG, *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua. Un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (desde los años 90 hasta hoy)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2006; M. RAMÍREZ-OROZCO, *La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto en Colombia* (2008), 2.ª ed., Bogotá, Universidad de La Salle, 2013, pp. 59-98.

54 Donde se afirma que “es fundamental incorporar la perspectiva étnica y cultural, para la interpretación e implementación del Acuerdo Final”, porque “los pueblos étnicos deben tener control de los acontecimientos que les afectan a ellos y a sus tierras, territorios y recursos manteniendo sus instituciones, culturas y tradiciones” (Punto 6.2.1).

sus normas de desarrollo a través de un proceso de planeación participativa que tenga en cuenta las especificidades de los territorios manifestadas por la propia comunidad y por las autoridades municipales y departamentales<sup>55</sup>.

La “paz territorial” y el “enfoque territorial” remiten así a las ideas de expansión del Estado y participación directa de la comunidad propias de los programas de la Rehabilitación. En ambos casos, lo territorial no viene definido por las diferentes significaciones culturales atribuidas al territorio, ni son las diferencias culturales la causa última de los conflictos, sino que, desde un punto de vista interpretativo, se produce un desplazamiento de la cultura y los procesos de significación del territorio del centro de la definición de lo territorial y de los conflictos asociados con el territorio; y, desde un punto subjetivo, lo territorial no se circunscribe ya a la diferencia cultural basada en el origen étnico, sino que se extiende también a la población campesina sin autorreconocimiento étnico específico.

En el caso de la “paz territorial”, lo territorial viene definido por características objetivas del propio territorio, como es la relación histórica que ha tenido con las instituciones estatales, con los mercados y con las rutas comerciales, y

---

55 Véase *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, cit.: “Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral” (pp. 11, 20); “Punto 5. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” (p. 128). Sobre el contenido y significación de la paz territorial, véase S. JARAMILLO, “La Paz Territorial”, conferencia impartida en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2014. Disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>; la misma idea en J. J. ARÉVALO BENCARDINO, “Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros Acuerdos de La Habana”, en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, vol. xvii, n.º 30, 2014, pp. 131-169; J. J. ARÉVALO BENCARDINO, “State Capacity and Support for Democracy: Challenges and Opportunities for Post Conflict Colombia”, Documentos de Trabajo n.º 55, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.

son esas mismas características objetivas las que se entienden como parte de las causas del conflicto armado<sup>56</sup>. De esta suerte, la paz consistiría en la sustitución de estas características objetivas, fruto del abandono histórico por parte del Estado, por sus contrarios: la autoridad territorial de los actores armados ilegales debe ser sustituida por la autoridad del Estado y del derecho (“llevar el Estado a los territorios”) y las economías ilegales deben ser sustituidas por negocios y procesos productivos legales (“llevar el desarrollo a los territorios”).

En el caso del “enfoque territorial”, lo territorial no viene definido exclusivamente por el aspecto subjetivo de la cultura propia de la comunidad que habita el territorio, sino que a las “necesidades, características y particularidades” de carácter cultural se unen también las “económicas” y “sociales” “de los territorios y las comunidades rurales”, por una parte, y la “vocación de los suelos”, por la otra. Los propósitos del enfoque territorial son el de “garantizar la sostenibilidad medioambiental” de las intervenciones institucionales y económicas que se lleven a cabo para garantizar la “paz territorial”, y el de “poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación”.

La incorporación del Acuerdo de Paz al ordenamiento jurídico por medio del Acto Legislativo 02 de 2017 y la interpretación dada por la Corte Constitucional en su sentencia C-630 de 2017, en el sentido de que existe una obligación de implementación normativa del Acuerdo por los órganos competentes, implica una entrada novedosa del “territorio” en el ordenamiento jurídico colombiano que involucra el

---

56 Sobre la existencia de causas objetivas del conflicto armado en Colombia y su discusión, véase M. CRIADO DE DIEGO, “¿Qué es la paz territorial?”, en CRIADO DE DIEGO (ed.), *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*, cit., pp. 26-39.

tradicional abandono por parte del Estado de los territorios periféricos y la obligación de darle solución, la heterogeneidad territorial y la exigencia de una inversión pública suficiente. Existe por tanto un mandato constitucional y legal en Colombia de tomar en consideración el territorio en la implementación de la paz y, por tanto, también en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas destinadas a cumplir la promesa de “llevar el Estado y el desarrollo a los territorios”. Este mandato está compuesto por dos elementos:

– Un *elemento de carácter subjetivo*, que se concreta en el concepto de “enfoque étnico y cultural” y se corresponde con el enfoque multicultural que se introduce en Colombia con la Constitución de 1991 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT. El contenido de este elemento subjetivo consiste en el reconocimiento jurídico de nuevos sujetos colectivos correspondientes a comunidades étnica y culturalmente diferenciadas; en la afirmación del respeto a la identidad cultural diferenciada como uno de los principios constitutivos y de los objetivos del Estado; y en un conjunto de garantías para que ese respeto sea efectivo, que se pueden agrupar en la idea de autonomía que permita a estas comunidades mantener y desarrollar sus instituciones, culturas y tradiciones, por una parte; y, por la otra, en tomar decisiones propias y participar en las decisiones ajenas sobre las cuestiones que les afectan a ellos, a sus territorios y a los recursos que allí se encuentran, desde sus propias perspectivas culturales.

– Un *elemento de carácter objetivo*, que se concreta en los conceptos de “paz territorial”, “enfoque territorial” y “diversidad territorial”, incorporados en el Acuerdo de Paz. Este elemento objetivo se corresponde con el mandato a los poderes públicos de tener en cuenta la “heterogeneidad territorial” de Colombia a la hora de diseñar, implementar y verificar las políticas públicas, planes, programas y medidas para hacer efectiva la paz estable y duradera. La heterogeneidad territorial, a su vez, se concreta en dos ámbitos:

- Por una parte, el de las diferencias con las que el conflicto armado se ha desarrollado en los distintos territorios de Colombia y el modo diverso en que ha impactado en los territorios y su población, y
- Por otra parte, el de las especificidades geográficas, culturales, económicas y sociales que, a su vez, caracterizan los territorios más directamente afectados por la guerra y las economías ilegales que la han financiado.

Los elementos que componen los dos ámbitos de la “heterogeneidad territorial” colombiana se entienden como “causas” o “condiciones objetivas” del conflicto que deben ser transformadas. Esta transformación es la principal garantía de no repetición entre las contenidas en el Punto 5.1.4 del Acuerdo de Paz.

El Acuerdo supone así la introducción en el derecho colombiano de una nueva visión del mundo rural articulada a través de una concepción compleja y problemática del territorio ligada al denominado enfoque territorial del desarrollo rural. Los dos elementos que componen el mandato constitucional y legal no se corresponden con cualquier concepción de territorio, sino que imponen una concepción específica que, por una parte, se opone a la concepción del territorio como un *espacio*, entendiendo que el territorio no es el espacio físico “objetivamente existente”, sino una *construcción* social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y expresan una identidad y una comunidad de objetivos compartidos por diferentes actores públicos y privados; y, por la otra parte, se opone a la visión monofuncional desarrollista de lo rural como un espacio de producción que debe ser desarrollado para contribuir a la riqueza nacional y generar su propio bienestar.

Frente a la visión monofuncional del territorio, el mandato constitucional y legal derivado del Acuerdo de Paz entiende que el territorio no tiene funciones exclusivas

de producción primaria, sino múltiples funciones que garantizan la seguridad, autonomía y calidad alimentaria, la protección ambiental, la conservación de la biodiversidad y que contribuye a la protección del paisaje y a la cohesión económica y social. El adecuado cumplimiento de estas funciones múltiples depende notablemente de los actores locales y, por ello, de la persistencia del tipo de sociedad y de cultura que resulte funcional a su reconocimiento. Por ello reclama un determinado modelo de desarrollo institucional que fomente la existencia y funcionamiento de redes tanto locales como externas basadas en la reciprocidad, la confianza y el respeto por la cultura y la identidad territorial.

En este modelo de desarrollo institucional cobran especial relevancia la descentralización de políticas públicas, la participación de los actores sociales organizados del territorio y la redefinición del papel de las instituciones conforme a la eficacia de los dos parámetros anteriores. Su realización se produce través de un proceso de transición en el que debe darse al mismo tiempo una transformación productiva e institucional en los territorios<sup>57</sup>. Según muestra la experiencia comparada de otros Estados de América Latina que han implementado el enfoque territorial del desarrollo rural, en esta transición el desarrollo productivo sin la adecuada institucionalidad no produce las transformaciones esperadas, como tampoco lo hace la reforma institucional sin cambios en el modelo productivo<sup>58</sup>.

---

57 Véase A. SCHEJTMAN y J. A. BERDEGUÉ, *Desarrollo Rural Territorial*, Santiago de Chile, RIMISP y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004, pp. 30-31.

58 Sobre el Programa de Desarrollo Sostenible de Territorios Rurales (Pronet), implementado en Brasil desde 2003 y que pone de relieve la falta de apropiación a nivel nacional del enfoque territorial, véase M. E. VALENCIA PERAFÁN, "Doce años del programa desarrollo sostenible en territorios rurales: ¿cómo vamos?", en F. R. LEIVA (ed.), *Territorio en vilo. Desarrollo rural para el posconflicto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017, pp. 199-201.

Esta concepción del territorio viene ulteriormente ratificada por el trabajo de campo, toda vez que una de las conclusiones fundamentales que se puede sacar a la luz de los datos recabados es que lo que está en juego en Guapi es la supervivencia misma de la construcción social y cultural del territorio: es decir, el territorio mismo. Como veremos a lo largo del análisis, el impacto del conflicto y de las economías ilegales sobre el territorio rural de Guapi es de tal magnitud que lo hacen irreconocible para sus propios habitantes. La coca, la minería ilegal y la presencia de actores armados destruye el paisaje, limita las posibilidades de caza, pesca y agricultura, desautoriza a las autoridades comunitarias y altera las relaciones sociales, de suerte que la afectación social, cultural y organizativa sobre las comunidades rurales afrodescendientes de Guapi es mucho más intensa que lo que han venido reflejando estudios oficiales como los planes de caracterización realizados por el Ministerio de Interior en cumplimiento de lo ordenado por el auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional.

### **3.2. Enfoque territorial y acceso a la justicia: el sistema de acceso basado en la oferta**

Como hemos visto en el epígrafe segundo, el acceso a la justicia de las personas que habitan en los territorios periféricos con una presencia débil de las instituciones del Estado y que han sufrido el conflicto armado cuenta con una serie de

---

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada en México en 2001 presenta un nivel de complejidad que la hace muy poco susceptible de ser aplicada por las autoridades locales, al tiempo que se pierde en un régimen jurídico abigarrado compuesto por más de cincuenta leyes vinculadas al sector rural. Véase F. HERRERA TAPIA y W. GÓMEZ DEMETRIO, "La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en México. Notas sobre su contenido y aplicación", en LEIVA (ed.), *Territorio en vilo. Desarrollo rural para el posconflicto*, cit., pp. 211-212.

barreras que pueden resumirse en una doble desconfianza: de las comunidades hacia el sistema formal de justicia, por su ineficacia relativa en relación con las formas de justicia armada y comunitaria así como por la imagen generalizada de una justicia que tiende a favorecer al poderoso respecto al débil; y de los funcionarios y agentes del sistema formal de justicia hacia las comunidades, bien porque las ven como cooperadoras con la guerrilla y la ilegalidad, bien porque no consideran importantes o relevantes los casos que generan, bien porque en las zonas rurales no se produce un número suficiente de demandas o porque carecen de incentivos que les presionen para buscar formas de conocer, comprender e integrar la problemática rural en su trabajo cotidiano. Esta doble desconfianza se une a las carencias del sistema de justicia que provocan un permanente estado de congestión en los despachos.

La estrategia colombiana para tratar de descongestionar el sistema judicial y mejorar el acceso a la justicia se ha basado en la progresiva potenciación de la conciliación frente a la adjudicación como criterio inspirador en la solución de controversias, lo que se ha traducido en la ampliación y diversificación de la oferta de mecanismos de resolución de conflictos mediante la desconcentración y descentralización de funciones originalmente atribuidas al sistema judicial en entidades administrativas y en particulares.

El artículo 116 de la Constitución establece que excepcionalmente ciertas autoridades pueden ejercer determinadas funciones judiciales que la Ley 270 de 1996 limita a cierto tipo de conflictos entre particulares. En este marco legal se sitúan las competencias de las superintendencias y, conforme al artículo 24 del Código General del Proceso, la Dirección Nacional de Derechos de Autor y el Instituto Agropecuario Colombiano en procesos relativos a derechos de autor y derechos de obtentor de variedades vegetales respectivamente. Las funciones de resolución de conflictos

de las inspecciones de policía, las inspecciones de trabajo y las comisarías de familia, entre otras entidades, también pueden agruparse bajo esta función de administración de justicia por entidades administrativas.

La conciliación extrajudicial es ofrecida por un abigarrado conjunto de autoridades comunitarias e instituciones estatales nacionales y territoriales como la Defensoría del Pueblo (Ley 941 de 2005 y art. 21 de la Ley 24 de 1992), la Procuraduría General de la Nación (arts. 23, 27, 28 y 31 de la Ley 640 de 2001), la Policía Nacional (arts. 231-243 de la Ley 1801 de 2016 por la que se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia), los servicios de conciliación del Ministerio de Trabajo, las entidades del Sistema Nacional de Conciliación del Ministerio de Justicia, que incluyen los servicios de conciliación de las alcaldías, personerías y otras entidades del orden territorial (art. 6.º de la Ley 23 de 1991 y art. 10.º de la Ley 640 de 2001), los consejos comunitarios de las comunidades negras (art. 5.º de la Ley 70 de 1993 y art. 6.º del Decreto 1745 de 1995), los notarios (art. 19 de la Ley 640 de 2001) y los inspectores de policía rural y los corregidores, que son funcionarios públicos adscritos a la secretaría de gobierno del municipio con una competencia general para conciliar en los conflictos vecinales de convivencia (art. 206 de la Ley 1801 de 2016 por la que se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia).

El artículo 116 de la Constitución también autoriza que de modo transitorio los particulares puedan administrar justicia para proferir fallos en derecho o en equidad, introduciendo así en el ordenamiento colombiano una base constitucional para la aplicación de los denominados mecanismos alternativos de solución de conflictos, articulados desde la Ley 1444 de 2011 en la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos (DMASC) del Ministerio de Justicia y del Derecho. En este ámbito pueden incluirse: los jueces de paz que, aunque institucionalmente conforman una jurisdicción

especial, no se integran funcionalmente en la rama judicial y son ciudadanos elegidos por voto popular por periodos de cinco años para resolver conflictos en el ámbito comunitario sobre temas susceptibles de conciliación, mediante fallos dictados en equidad (Ley 497 de 1999); los conciliadores en equidad, que son líderes propuestos por organizaciones cívicas de la comunidad, avalados por el Ministerio de Justicia y del Derecho y nombrados por la primera autoridad judicial del municipio para que actúen como facilitadores de acuerdos en conflictos entre particulares y comunitarios sobre asuntos vecinales y de familia, pero sin autoridad para resolver la discrepancia; y los conciliadores en derecho, que ejercen la misma función de facilitación, si bien son abogados y actúan no siguiendo la equidad, sino el marco de la normatividad vigente. Estos servicios se ofrecen dentro de tres programas principales que ponen en marcha centros interinstitucionales de orientación, atención y acceso a la justicia y a programas y servicios de carácter social como son las Casas de Justicia (Decreto 1477 de 2000), los Centros de Convivencia Ciudadana y los Centros de Conciliación y Arbitraje prestados por la DMASC en coordinación con los municipios. Fuera del ámbito de estos programas, en los municipios pueden existir las comisiones de convivencia y conciliación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), a las que el artículo 46 de la Ley 743 de 2002 permite asumir competencias para resolver en equidad los problemas organizativos internos y los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación.

A través de estos mecanismos se pretende descongestionar los aparatos tradicionales de justicia de causas que versan sobre conflictos transigibles o susceptibles de conciliación, así como mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos ampliando la oferta de mecanismos de solución de controversias a los que acudir.

Desde el punto de vista territorial, la competencia de los mecanismos alternativos de tipo conciliatorio parece basarse en dos distinciones: la que diferencia entre conflictos susceptibles de transacción y conciliación y los que no lo son; y la que distingue entre conflictos internos y externos de las comunidades. De esta suerte, la conciliación en principio debería operar sobre los conflictos internos de las comunidades que sean susceptibles de transacción y conciliación. Ahora bien –y en esta idea se basan algunas de las críticas que desarrollaremos más adelante–, puesto que el sometimiento a los procesos de conciliación es voluntario y puesto que no existen mecanismos efectivos para controlar que los asuntos que voluntariamente se someten a los mecanismos alternativos realmente versen sobre cuestiones que según el orden del Estado sean susceptibles de transacción y conciliación, lo cierto es que la extensión de la competencia de estos mecanismos en los territorios no responde tanto a lo que establezca la norma estatal, sino a lo que establezca el orden interno sobre la propia competencia.

Así, entre los mecanismos de resolución de conflictos realmente existentes en los territorios podemos encontrar: una oferta parcial y limitada de justicia formal estatal; órdenes étnicos respaldados por el Estado con competencia para el pleno enjuiciamiento de sus conflictos internos y algunos de los que tienen lugar en sus territorios, en el caso de las comunidades y pueblos indígenas; órdenes étnicos con competencia para resolver exclusivamente sus conflictos internos a través de sus autoridades propias y conforme a sus tradiciones, pero sin ser considerados como una auténtica jurisdicción y por tanto encuadrables dentro de los mecanismos de conciliación en el caso de los consejos comunitarios de las comunidades negras; órdenes comunitarios campesinos con niveles de autonomía relativa para resolver sus conflictos internos de conformidad con sus propias normas por líderes con legitimidad comuni-

taria elegidos por ellos mismos, bien a través de la figura de los jueces de paz, de los conciliadores en equidad o de las JAC; órdenes comunitarios sin reconocimiento estatal expreso pero respecto de los cuales existe un alto grado de permisividad para que resuelvan sus conflictos internos conforme a sus normas propias, como es el caso de las comunidades de paz; órdenes impuestos y administrados por actores armados; y situaciones de competencia, de enfrentamiento o de articulación precaria entre varios de estos órdenes en un mismo territorio, lo que daría lugar a las situaciones de “caos”.

El sistema de ampliación y diversificación de la oferta de justicia puede brindar soluciones para las áreas en las que rigen órdenes comunitarios no estatales, pero no para las áreas en las que predomina el “caos”. En el fondo, la equidad que deben aplicar los mecanismos territoriales de conciliación no es tal, sino el orden social realmente existente y sus parámetros de lo justo. En consecuencia, debe existir un orden social reconocible para que sea posible conciliar. En el caso de las áreas donde predomina un orden comunitario, “conciliar” o “resolver” en equidad quiere decir “conciliar” o “resolver” conforme a la idea de lo justo que comparten el tercero compondor y las partes en conflicto, y esta idea compartida no puede sino venir dada por el orden social realmente existente. En el caso de las áreas de predominio del orden armado, “conciliar” o “resolver” en equidad quiere decir “conciliar” o “resolver” conforme a la idea de lo justo que defiende el actor dominante, con independencia de que sea compartida o no por la comunidad, y de nuevo esta idea viene establecida por el orden social realmente existente. En las áreas donde el orden social está en disputa no se puede “conciliar” o “resolver” en equidad porque lo que se está pidiendo al compondor en equidad no es que concilie o resuelva, sino que tome partido por alguna de las ideas de

lo justo enfrentadas y que, por tanto, se arriesgue al castigo de los partidarios de la idea de justicia que ha desechado.

Como ya advertimos antes, debe tenerse en cuenta que cuando hablamos de “áreas” no nos estamos refiriendo exclusivamente a territorios. Puede ocurrir que existan territorios donde exista un predominio del orden comunitario en ciertos asuntos internos que no afectan a los intereses de los grupos armados, de las mafias o de las corporaciones de capital que operan en el terreno, pero con una situación de caos en los asuntos de carácter económico, como pueden ser el uso y aprovechamiento de la tierra o la invasión de linderos, entre otros muchos. Por tanto, es muy difícil valorar concretamente la funcionalidad y los resultados que la estrategia de ampliación y diversificación de la oferta de mecanismos de resolución de conflictos tiene en Colombia, porque incluso en el caso de que pudiera llegar a desarrollarse un sistema de seguimiento mesurable territorialmente localizado, podría arrojar datos falsos que llevaran a pensar que el sistema está funcionando porque efectivamente se aplica en determinados ámbitos comunitarios, desconociendo que en los ámbitos que resultan centrales para actores externos a la comunidad se excluye el acceso a cualquier forma de justicia, tradicional o alternativa.

Así las cosas, no es posible realizar análisis críticos basados en el desempeño del sistema, por lo que en las páginas que siguen se realizarán algunas críticas basadas en la aceptabilidad jurídica de su diseño conforme a las principales funciones que debe cumplir un sistema de justicia –particularmente la de igual protección de los débiles jurídicos– y en la falta de consideración de la situación real del territorio colombiano a la hora de diseñar el modelo, con lo que resulta imposible que los resultados pretendidos se produzcan a la luz de los datos que arrojan los estudios empíricos de carácter territorial. Estas críticas no deben interpretarse como una impugnación global de la estrategia de ampliación y diversificación de los

mecanismos de resolución de conflictos. Muy al contrario creemos que es la única estrategia aceptable en Colombia para asegurar el derecho a la justicia en condiciones de pluralismo cultural, fragmentación social y diversidad de situaciones territoriales; y es la única estrategia viable en las condiciones de limitación presupuestaria y de capacidad institucional que enfrenta Colombia. Nuestra crítica no se dirige a los criterios inspiradores del sistema, sino a su diseño concreto, por cuanto anula o convierte en sus contrarios esos criterios inspiradores, y por cuanto ofrece soluciones sin partir de estudios y análisis adecuados de la demanda territorial de justicia.

### **3.3. Críticas al modelo colombiano de acceso a la justicia basado en la oferta**

*a. Se trata de un modelo que se basa en la oferta y no en la demanda de justicia de los territorios asociada a las características de la conflictividad*

De los dos principales problemas territoriales del acceso a la justicia en Colombia que se han señalado –la mutua desconfianza entre comunidades y agentes del sistema judicial y la congestión de los despachos–, el sistema parece pretender responder fundamentalmente a la descongestión, sin realizar un análisis adecuado del tipo de oferta que reclama la diversificada conflictividad territorial colombiana. El fundamento de esta crítica se corrobora por el hecho de que no existen sistemas de información confiables en el sistema de justicia que permitan mapear territorialmente la oferta realmente existente<sup>59</sup>, ni instrumentos para conocer las

---

59 Véase VILLADIEGO BURBANO y LALINDE ORDÓÑEZ, *Sistema de justicia territorial para la paz*, cit., pp. 51-52.

necesidades jurídicas de los ciudadanos de los municipios, ni estadísticas que desagreguen dentro del municipio los conflictos provenientes de las áreas rurales y los provenientes de los centros urbanos, o los conflictos que afectan en mayor medida a los hombres y los que afectan mayormente a las mujeres a nivel municipal. Esta falta de información impide priorizar la oferta institucional, comunitaria o de particulares en cada territorio, juzgar qué medios son los más apropiados para que sea eficaz y realizar prospectivas que anticipen el tipo de demanda que se generará en el futuro<sup>60</sup>.

*b. Introduce un elemento discriminatorio de jerarquización selectiva en los conflictos*

Esta jerarquización no se basa en la repercusión que los mismos tienen en la vida de las personas y las comunidades, sino en el tipo de procedimiento que se utiliza para su solución. Así, al parecer existirían conflictos *centrales* que requieren la intervención del sistema judicial y conflictos *marginales* cuya importancia menor autoriza que puedan derivarse a mecanismos administrativos, comunitarios o a la conciliación de particulares.

La Corte Constitucional ha señalado, en su sentencia C-163 de 1999 (citada en las sentencias C-103 de 2004 y C-59 de 2005), que la conciliación, más que un medio para la descongestión judicial, es un instrumento para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos, y que la propia Constitución, en su artículo 116, reconoce los mecanismos alternativos de solución de conflictos que pueden ser ampliados por el legislador. Esta

---

60 En este mismo sentido, cfr. GARCÍA VILLEGAS, TORRES ECHEVERRY, REVELO REBOLLEDO, ESPINOSA RESTREPO y DUARTE MONTOYA, *Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia*, cit., pp. 115, 118-119.

consideración tiene dos consecuencias: que la respuesta a los conflictos por parte del Estado no puede ser exclusivamente represiva y que la resolución democrática de los conflictos requiere que la población se involucre en su manejo, de manera que los mecanismos alternativos de resolución de conflictos que agrupamos bajo la idea de conciliación son una manifestación de la participación ciudadana en el marco de una democracia participativa como la colombiana, así como de la diversidad de respuestas que la Constitución permite al Estado para abordar problemáticas complejas. Del marco constitucional no se desprenden pautas conforme a las cuales sea posible establecer con carácter previo qué tipo de divergencias deben someterse al sistema de adjudicación y cuáles al sistema de conciliación, sino que, en principio, la Constitución otorga un margen de libertad al Estado para que se sirva de unas y otras con el objetivo de que los derechos se preserven y los conflictos se resuelvan pacíficamente involucrando a las comunidades que los sufren. Por otra parte, la Corte Constitucional ha indicado que “un razonable diseño normativo que promueva la intervención de los particulares en la resolución pacífica y negociada de los conflictos jurídicos, no puede desplazar de manera definitiva a la justicia estatal formal ni puede constituirse en un obstáculo que impida el acceso a ella. La armonización de los principios constitucionales contenidos en los artículos 116 y 229 de la Carta, exige que tales mecanismos complementen al aparato judicial” (sentencia C-1195 de 2001). La idea de complementariedad, en la práctica, se ha traducido en el ofrecimiento por parte del Estado tanto de los mecanismos del sistema judicial como de los alternativos, dejando a los ciudadanos que “decidan” a qué vía acudir. Si realmente son los ciudadanos quienes eligen, y el Estado se limita a enriquecer la oferta de mecanismos de composición de los conflictos, no podría hablarse de una jerarquización de los conflictos a partir de los mecanismos

de resolución previstos, pero la posibilidad de elección de los ciudadanos es una ficción legal en los territorios periféricos de Colombia.

Como ya hemos visto, en buena parte de los territorios la insuficiencia del aparato judicial, la desconfianza de las comunidades rurales y los obstáculos materiales que encuentran para poder acceder a sus procedimientos hace que la única alternativa real que tienen los ciudadanos sea la de acudir a las vías de resolución de conflictos que ofrecen el orden comunitario y los actores armados. En estos casos la conciliación no es un complemento del sistema judicial formalizado, sino la única posibilidad de composición de los conflictos asequible para los ciudadanos. Incluso en centros urbanos donde existen las instituciones del sistema formalizado de justicia, la percepción de que los jueces acaban beneficiando a los poderosos, junto con los obstáculos sociales y económicos de acceso a la justicia, actúan como un poderoso factor de exclusión que empuja a las personas a no buscar solución a los conflictos o, si lo hacen, a buscar mayoritariamente los sistemas de conciliación y las vías propias del orden social que rige en los lugares que habitan. De esta suerte, el modelo de acceso a la justicia no funciona como una oferta diversificada entre cuyas opciones los ciudadanos eligen, sino como una segregación social y territorial en la que los mecanismos judiciales formalizados y sólidamente articulados del orden estatal operan en el nivel central (del territorio, pero también de los conflictos que se consideran más determinantes para la reproducción del orden económico y social), mientras que en la periferia social y territorial operan los mecanismos flexibles que permiten el traslado de las decisiones judiciales a actores que no hacen parte del aparato estatal.

Según pudimos ver en el acápite anterior, la oferta de mecanismos de solución de controversias no se basa en un estudio sobre la conflictividad territorial y su impacto en las

personas y las comunidades, sino que atiende a la exigencia de descongestionar el sistema de justicia, por lo que la jerarquización no se basa en las necesidades de los ciudadanos y la preservación de sus derechos, sino en las del propio sistema judicial. Este elemento es problemático porque, como han señalado estudios de campo a los que ya hemos hecho referencia, entre los operadores del sistema formal de justicia existe una tendencia a rebajar la importancia de los conflictos de los habitantes de las zonas rurales, percepción que se vería ratificada por el propio diseño del sistema de acceso a la justicia basado en la oferta, lo que reforzaría la tendencia por parte de estos agentes a no involucrarse con la problemática rural de los municipios en los que trabajan y a derivar los conflictos rurales a otras instancias de decisión, frustrando así la libertad de elección en el acceso a la justicia que la ampliación de la oferta pretende satisfacer.

Si observamos la segregación desde el punto de vista presupuestario podemos concluir que la distinción entre los mecanismos de adjudicación y los de conciliación permite concentrar los recursos en un ámbito en detrimento del otro. Por medio del análisis del Presupuesto Nacional de 2016, Ardila muestra cómo los mayores esfuerzos de reorganización del sistema judicial y una cantidad significativamente mayor de los recursos se dedican a la persecución, represión y sanción de los delitos, con escasísimos resultados a la hora de proveer seguridad e imponer el orden del Estado allí donde no existe<sup>61</sup>. El marcado desequilibrio en la distribución presupuestaria no parece responder, por tanto, a la idea de diversificación y complementariedad en la oferta de acceso a la justicia, sino a la idea de priorización de conflictos y de modos represivos de manejo.

---

61 Véase ARDILA AMAYA, *Las fronteras judiciales en Colombia*, cit., pp. 184-187.

Así las cosas, en la realidad del funcionamiento del sistema colombiano de acceso a la justicia están ausentes los dos elementos con los que lo ha caracterizado la Corte Constitucional: la complementariedad y la libertad de elección del ciudadano. En consecuencia el sistema no responde a los criterios constitucionales que lo inspiran, sino que opera como un marco que permite la retirada selectiva del Estado de aquellos conflictos que considera marginales y para cuya solución ofrece sistemas flexibles de conciliación y composición que en la práctica resultan casi obligatorios porque son la única alternativa a no hacer nada, mientras concentra esfuerzos y recursos en modos formalizados y represivos de manejo de los conflictos que considera centrales o de mayor importancia. El resultado es que la respuesta institucional arbitrada para dar solución a la fragmentación territorial y la discriminación económica y social en el acceso a la justicia asume y reproduce la segregación entre centro y periferia que ha estructurado la construcción territorial en Colombia.

*c. El modelo introduce una distinción entre “delito” y “conflicto” que no se compadece con la problemática territorial*

En términos generales, el modelo parece orientarse de acuerdo con la idea de que allí donde se produce un delito se requiere la intervención del sistema de justicia formalizada, mientras que allí donde existe un conflicto puede intervenir la justicia alternativa. En los delitos se entiende que existen una víctima y un victimario, lo que requiere la intervención de un sistema formal de heterocomposición de intereses, mientras que en el conflicto las partes tienen una corresponsabilidad en la existencia del mismo, por lo que este puede solucionarse por la vía de una negociación en la que se ceda de parte y parte. En el caso de los delitos, no se trata de resolver una controversia entre partes, sino de

aplicar un sistema formal de justicia basado en la protección de la víctima y el respeto a los derechos del victimario. En el caso de los sistemas de conciliación y de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos, el objetivo es restaurar la pacífica convivencia alterada por el conflicto, y el valor supremo que se debe preservar es la propia vida en comunidad, evitando que el conflicto pueda dañar al grupo en su conjunto. Sobre la idea de protección de ese bien superior se asienta la posibilidad de que las partes cedan en sus pretensiones y derechos para restaurar el orden turbado. Esta distinción entre “delitos” y “conflictos” plantea dos tipos de problemas, según se trate de controversias intracomunitarias –entre miembros de la comunidad donde el orden social se afirma– o extracomunitarias –entre actores externos y miembros de la comunidad o entre aquellos y la misma comunidad en su conjunto–.

En principio, la idea de “conflicto” y el sistema de conciliación para su resolución operan naturalmente en el ámbito de las controversias intracomunitarias. Ahora bien, no todas las controversias intracomunitarias responden a la idea de conflicto y de corresponsabilidad, porque es posible que existan víctimas que deben ser protegidas y que, dada su posición de debilidad, no pueden someterse a un mecanismo de resolución que les exige transigir; en ese caso la transacción no sería tal, sino una auténtica renuncia a uno o varios derechos fundamentales.

Al respecto, el caso más evidente es el de la violencia contra la mujer. Desde el punto de vista del orden estatal, estamos ante un delito en el que existen un victimario y una víctima que debe ser protegida, y además se trata de una víctima específicamente débil porque el delito se produce en un contexto de sometimiento estructural de la mujer al varón. Se trata, por tanto, de un caso que de un modo particularmente intenso reclama la intervención del Estado, no solo para proteger a la víctima y castigar al victimario, sino para transformar

las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales, en cuyo ámbito la violencia contra la mujer no puede verse como un acto aislado de naturaleza singular, sino como un instrumento de reproducción del sometimiento. Desde un punto de vista comunitario, la intervención de las autoridades del grupo en los casos de violencia contra la mujer no responde a la pretensión singular de proteger a la víctima y al objetivo general de deslegitimar el sometimiento y sus mecanismos de reproducción social, sino que se explica por el potencial destructivo de la convivencia en grupos reducidos si el acto de violencia singular se escala hasta convertirse en un conflicto entre las familias del agredido y el agresor, lo que obligaría a tomar partido a buena parte de los miembros de la comunidad unidos por lazos de parentesco con las dos partes enfrentadas. El objetivo fundamental de la intervención es impedir que esto ocurra. Por ello, el caso no puede resolverse otorgando la razón y toda la protección del grupo a la víctima y dejando al victimario desamparado frente a la comunidad –pues se podrían generar así sentimientos de desafección hacia el grupo por parte del condenado y sus familiares–, sino que requiere formas de conciliación en las que ambas partes aparezcan como corresponsables y, en tanto que tales, como igualmente amparadas por el orden comunitario. Por eso también la intervención de las autoridades comunitarias es subsidiaria de formas privadas de conciliación y resolución del conflicto dentro de la familia o entre grupos de familias de una y otra parte.

Hemos visto que, en términos generales, puede afirmarse que el sistema de adjudicación tiende a resolver los conflictos conforme a las normas y los parámetros de lo justo propias del orden estatal, mientras que la conciliación, particularmente en las zonas de vigencia de órdenes no estatales o comunitarios, tiende a reproducir el orden social realmente existente y los parámetros de lo justo que lo inspiran, si bien esta ecuación debe matizarse en cada territorio conforme a

las diversas formas de relación, cooperación o contradicción entre orden estatal y orden social que existen en la práctica.

La Corte Constitucional ha admitido la conciliación en los casos de violencia familiar en la sentencia C-59 de 2005. En la demanda, el actor instaba la declaración de inconstitucionalidad de parte de los artículos 1.º y 5.º de Ley 575 de 2000 que establecían la competencia de los jueces de paz como conciliadores en equidad en casos de violencia intrafamiliar, entendiendo que estos sujetos no están habilitados constitucionalmente para conocer de la violencia intrafamiliar, sino solamente de conflictos menores que por su entidad no requieren de la intervención de funcionarios con formación en ciencias jurídicas, y que el mecanismo de la conciliación resulta ineficaz para combatir dicho fenómeno. La Corte admitió la constitucionalidad de la medida legislativa con base en dos argumentos: por una parte, consideró que “el propósito del constituyente de proteger y amparar a la familia debe traducirse en la adopción de políticas estatales que incluyan la creación de herramientas no solo de carácter punitivo o represivo sino de otras de carácter preventivo y correctivo, a fin de permitir a los miembros de la familia superar sus conflictos de forma pacífica, en este caso con la intervención de un tercero en el plano de la administración de justicia, mediante el ofrecimiento y puesta en marcha de mecanismos alternativos y complementarios que incluyan la posibilidad de soluciones conciliadas haciendo partícipe, en cuanto sea posible, a la propia comunidad”. Por otra parte, entendió que la conciliación era un mecanismo voluntario y complementario del sistema judicial tradicional, “sin desplazar la competencia asignada a la justicia estatal formal”, a la que la víctima podía seguir acudiendo si lo deseaba.

Nos encontramos ante un caso en el que la Corte resuelve con un desconocimiento olímpico de la realidad territorial del acceso a la justicia y del modo de funcionamiento de la conciliación en las comunidades rurales. La corporación

resuelve *como si* en todo el territorio colombiano existiera la posibilidad de acceder siempre que se desee a la “justicia estatal formal”, y *como si* la opción entre la conciliación y la adjudicación dependiera libremente de la voluntad de la víctima de maltrato, cuando lo cierto es que los obstáculos territoriales y sociales de acceso a la justicia existentes en Colombia demuestran que, en muchas ocasiones, la conciliación comunitaria es la única alternativa real para las víctimas y que, por tanto, la complementariedad y la voluntariedad no existen en la realidad de los territorios abandonados por el Estado. La Corte no se pregunta por el orden social que se reproduce a través de la conciliación ni por su impacto en los derechos de las víctimas. Los estudios empíricos demuestran que en zonas dominadas por los actores armados el orden social ha sido particularmente discriminatorio para las mujeres y los homosexuales, y que en muchas ocasiones el tipo de respuestas patrocinadas por el actor dominante han sido naturalizadas por las propias comunidades. En estos casos es previsible que la conciliación funcione como un mecanismo de reproducción de ese orden social y que actúe no como un instrumento de protección sino de revictimización, en lo que se refiere a la mujer, presionándola para que abandone los comportamientos que irritan al marido agresor, para que subordine su protección personal al mantenimiento de la unidad de la familia, etc.

Esta objeción no puede salvarse simplemente invocando el respeto de los derechos fundamentales y la integridad de los principios constitucionales y legales como límites a la autonomía de las comunidades en ejercicio de la conciliación, toda vez que la razón de orden pragmático que justifica parcialmente el traslado de funciones originalmente jurisdiccionales a particulares y comunidades es que el sistema formal de justicia no llega a todo el territorio nacional ni a todos los conflictos, por lo que el acceso a la justicia debe garantizarse también por otras vías. Si el sistema judicial no

llega a aquellos lugares en los que la resolución de conflictos por medio de la conciliación es una necesidad, no puede actuarse *como si* fuera posible controlar que las decisiones comunitarias respeten los límites formalmente establecidos. Los mismos obstáculos que existen para judicializar un conflicto existen para instar el control jurisdiccional de las acciones encaminadas a resolverlo en sistemas de conciliación, por lo que estos límites en buena medida no son operativos.

En los conflictos extracomunitarios, que se producen entre miembros de la comunidad y personas naturales o jurídicas externas, o entre estas y la comunidad en su conjunto, la única forma de orden social compartido entre las partes es el orden estatal, por lo que este tipo de conflictos debería resolverse por las instancias judiciales y administrativas del sistema formal de justicia en atención al orden jurídico estatal, en lugar de hacerlo por la vía de los mecanismos de conciliación, que atienden a parámetros de lo justo que no son necesariamente compartidos por las partes en conflicto. Sin embargo, los conflictos susceptibles de conciliación no atienden a la distinción entre conflictos de carácter intracomunitario y conflictos de carácter extracomunitario, por lo que resulta jurídicamente admisible que los mecanismos de conciliación atiendan conflictos extracomunitarios. Dadas las dificultades de acceso al sistema formal de justicia en las comunidades rurales, es frecuente que este tipo de conflictos deba ser afrontado por instancias comunitarias de conciliación. En nuestros trabajo de campo encontramos que los conflictos de linderos con los mineros ilegales terminan por plantearse ante el consejo comunitario que, conforme a la legislación, tiene competencias en materia de ordenación del territorio en las tierras de propiedad colectiva. Sin embargo, el consejo comunitario no puede imponer sus decisiones a las bandas armadas de la minería ilegal organizada y el conflicto acaba siendo dirimido por la guerrilla.

Este ejemplo muestra cómo, en los conflictos extracomunitarios, no es posible conciliar aplicando los parámetros de lo justo del orden social comunitario, sino que lo que se produce es una colisión entre órdenes sociales que tratan de hacerse valer: el de la comunidad, el que tratan de imponer los mineros ilegales y el del actor armado. Se trata, por tanto, de una situación de “caos” en la que el conflicto no puede resolverse “en equidad”, sino según la fuerza que cada una de las partes tiene para imponer su solución. Así, por ejemplo, hay casos, observados en nuestro trabajo de campo, en los que se denuncia que el ELN impone la solución que favorece a los mineros ilegales a cambio de que estos aumenten sus contribuciones a la guerrilla, o casos en los que los mineros ilegales imponen la solución que les beneficia aumentando el porcentaje de oro extraído que entregan al propietario del terreno.

Ante conflictos extracomunitarios en situaciones de “caos”, la conciliación en equidad no funciona como un complemento del sistema formal de resolución de conflictos, sino como un ropaje que dota de una apariencia de legitimidad a lo que no es más que la imposición de la ley del más fuerte.

*d. La existencia de una oferta institucional territorial insuficiente y desarticulada*

La justicia no se organiza territorialmente teniendo en cuenta la presencia de las demás instituciones del sistema, ni define y aplica rutas de atención a partir de estudios sobre las necesidades jurídicas de la población. A modo de ejemplo, hay municipios que tienen fiscales seccionales que persiguen los delitos graves, pero solo tienen jueces municipales que no son competentes para juzgar esos delitos, de suerte que deben remitir los casos a otros municipios. En otras cabeceras

municipales hay jueces de circuito y fiscales seccionales, pero no médicos forenses ni profesionales que permitan la obtención de pruebas periciales. Además, el trabajo de campo recoge varios testimonios según los cuales, cuando un ciudadano quiere denunciar, se produce lo que uno de los entrevistados llamó “el carrusel”, en el que una institución competente remite al ciudadano a otra institución y esta, a su vez, a otra, hasta que el ciudadano se cansa y termina por no presentar la denuncia.

La oferta de justicia comunitaria es escasa ya que la DMASC solo alcanza al 13,3 % de los 1.123 municipios de Colombia, e incluso en los que existe oferta de justicia alternativa no existen mecanismos de control y seguimiento de los casos resueltos por los conciliadores en equidad, por lo que no se sabe a ciencia cierta si estos están activos o inactivos. En los municipios con presencia de las FARC, en el 16,6 % hay casas de justicia, en el 5 % hay centros de convivencia y en el 7,1 % hay centros de conciliación y arbitraje<sup>62</sup>. Otros estudios muestran la falta de articulación de la oferta dentro de las propias casas de justicia<sup>63</sup> o de la justicia alternativa con la justicia formal<sup>64</sup>.

*e. La necesidad del sistema de justicia formal para la transición hacia la paz*

Establecimos más arriba que el tipo de transición que reclama el Acuerdo de Paz para “llevar el Estado y el desarrollo” a

---

62 Véase VALENCIA y ÁVILA, *Los retos del postconflicto*, cit., pp. 90-98.

63 Véase M. GARCÍA VILLEGAS, J. R. ESPINOSA RESTREPO, S. LALINDE ORDÓÑEZ y C. VILLADIEGO BURBANO, *Casas de justicia: una buena idea mal administrada*, Bogotá, Dejusticia, 2015, pp. 97-98.

64 Véase VILLADIEGO BURBANO y LALINDE ORDÓÑEZ, *Sistema de justicia territorial para la paz*, cit., p. 51.

los territorios del conflicto armado—y, conforme a otras experiencias comparadas, de implementar formas de desarrollo territorial—exige que se den contemporáneamente procesos de transformación productiva que ofrezcan oportunidades e incentivos a los campesinos para pasar de las actividades relacionadas con las economías ilegales a actividades legales y formalizadas, y procesos de construcción institucional que lleven los servicios públicos, la garantía de los derechos y la capacidad coercitiva del Estado a las regiones periféricas. La posibilidad de acceder al sistema estatal de administración de justicia con unas mínimas garantías de eficacia y capacidad de respuesta juega un papel determinante al menos por tres tipos de razones. Veamos.

En primer lugar, porque el sistema judicial es una condición necesaria de seguridad jurídica para que la inversión privada llegue al territorio y se ofrezcan garantías de cumplimiento de los contratos, facilitando así las transacciones comerciales y el dinamismo económico. La continuidad de los proyectos productivos liderados por el Estado en los territorios del posconflicto solo tendrá lugar si esos proyectos adquieren progresivamente autonomía de organización y funcionamiento respecto al inicial impulso estatal, lo que en buena medida depende de que exista un clima de seguridad jurídica, cuya garantía última reside en el poder y la capacidad de los jueces. Sin acceso a la administración de justicia, los esfuerzos de transformación productiva están condenados al fracaso una vez que el Estado se retire, algo que ya ha sucedido en Colombia con los proyectos de los planes y programas ligados a la Rehabilitación.

En segundo lugar, porque el sistema judicial debe ofrecer garantías de defensa de los derechos de los habitantes del territorio frente a los abusos que pueden producirse en el proceso de transformación productiva. La historia colombiana es rica en ejemplos de inversiones privadas que han actuado como un poder salvaje en los territorios a los que

han llegado, así como de obras con patrocinio público que han desconocido derechos elementales de la población afectada<sup>65</sup>. No es por ello extraño que las comunidades sean reticentes a los proyectos que dicen llevar el progreso a sus territorios, y que se organicen para rechazarlos, como ha sucedido con el movimiento de las consultas mineras durante el gobierno de Juan Manuel Santos, con la iniciativa de las comunidades de veredas del municipio de Aguazul, en Casanare, para construir territorios agroalimentarios libres de extractivismo, o con los procesos participativos locales en el municipio de Valparaíso, en Caquetá<sup>66</sup>, por citar solo algunos ejemplos.

En tercer lugar, porque el sistema judicial debe ser una garantía del carácter democrático de los procesos de resolución de conflictos. Indudablemente el sistema judicial no está llamado a sustituir a la política en la resolución del tipo de conflictos que señalábamos en el párrafo anterior, pero debería ofrecer un marco de seguridad mínimo a las comunidades para que el planteamiento, la discusión y la resolución del conflicto con el Estado y con las empresas privadas respete los derechos de los habitantes. Las características de autonomía, independencia y carrera hacen que, al menos sobre el papel, el poder judicial sea el conjunto institucional del Estado que menos dificultades debería encontrar para sustraerse a los condicionantes de clase, etnia y género que rigen la organización económica, política

---

65 Para un análisis de algunos de estos conflictos recientes en torno a la puesta en marcha del modelo neoextractivista, véase A. ULLOA y S. CORONADO, *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Cinep, PPP y Universidad Nacional de Colombia, 2016.

66 Véase J. DUARTE, "Transformaciones socioterritoriales en Casanare por la actividad petrolera: conflictos y resistencias (1990-2010)", en ULLOA y CORONADO, *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, cit., pp. 403-406; E. CIRO, J. BARBOSA y A. CIRO, "Mapa petrolero de la Amazonía y resistencia en el Caquetá: retos de la paz en el posconflicto", *ibid.*, pp. 428-434.

y social, y realizar así en mayor medida la igualdad en el tratamiento y la resolución de los conflictos. Sin embargo, como hemos visto, la percepción en Colombia es exactamente la contraria: que los jueces carecen de la capacidad y la independencia para desafiar a los poderes reales y acaban favoreciendo a los poderosos.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL MUNICIPIO DE GUAPI\*

La configuración territorial histórica del municipio de Guapi y del litoral sur del departamento de Cauca, del que llegó a ser el principal centro urbano, junto con la situación que enfrenta en la actualidad, contribuyen a explicar tanto la conflictividad de sus zonas rurales como los mecanismos de justicia a los que acuden sus habitantes para resolver los conflictos. Por una parte, el análisis histórico del poblamiento de la región conecta con algunas de las características con las que hemos definido la configuración territorial colombiana, como son la fragmentación territorial, la desarticulación política y el desarrollo de economías de enclave en las regiones apartadas de los mercados y las vías principales de comunicación, al tiempo que muestra características propias diferenciadas, como son la dispersión de la población en las márgenes de los ríos, los ciclos de migración de la población masculina y el carácter central del río en cuanto elemento estructurador del territorio y de la vida social rural. Por otra parte, la situación actual del municipio continúa una historia de abandono y precariedad, características que son el caldo

---

\* Con la colaboración de Juliana Mususú Velásquez.

de cultivo idóneo para el florecimiento de las actividades económicas ilegales como principal fuente de ingresos de las comunidades rurales, más allá de la agricultura de subsistencia y de la presencia constante de actores armados.

#### 1. LA CONFORMACIÓN TERRITORIAL DE GUAPI EN LA DINÁMICA TERRITORIAL HISTÓRICA DEL PACÍFICO SUR COLOMBIANO

El municipio de Guapi se encuentra ubicado en el litoral del Pacífico colombiano, en el suroccidente del departamento del Cauca, y cuenta con una extensión de 2.688 km<sup>2</sup> formados por llanuras bajas de bosque tropical húmedo en un 90 % de su territorio, a excepción del extremo oriental del municipio, que colinda con estivaciones de la Cordillera Occidental donde nacen los ríos Guapi, Napi y Micay. Está integrado por 24 corregimientos y 33 veredas distribuidas a lo largo de los ríos Alto Guapi, Bajo Guapi, Napi, San Francisco, Guajuí, Chanzará y Gorgona-Gorgonilla. De los anteriores, son considerados como principales vías fluviales los ríos Alto Guapi, Bajo Guapi y Napi. Ubicado a 600 km de la capital departamental (Popayán) y a 5 metros sobre el nivel del mar, registra una temperatura media aproximada de 29 °C. Guapi limita al norte con el municipio de Timbiquí, al sur con el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé y El Charco (departamento de Nariño), al oriente con los municipios de Argelia y el Tambo y al occidente con el Océano Pacífico.

TABLA 1  
CORREGIMIENTOS Y VEREDAS DE GUAPI

Río	Corregimientos	Veredas
-----	----------------	---------

Alto Guapi	Balsitas, Las Juntas, El Naranjo, San Vicente, Santa Clara, El Rosario	Naranjo, San Vicente, Santa Clara, El Rosario, San Agustín, Río Yantín (Hojarascal, Chiguero), Caimito
Bajo Guapi	Boca del Napi, Temuey, Chamón	Calle Honda, Partidero, La Pampa, Codicia, Sansón, Penitente, El Carmen, Santa Rosa, Chamoncito, Parcelas, Playa Obregones, La Sabana
Napi	Soledad, Belén, San Agustín, Calle Larga, Chuare	Boca de San Francisco, Playa del Medio, Isla de Tomas, Santa Gertrudis, Pinulpi, San Antonio
San Francisco	Cascajero, Santa Ana, La Calle	El Roble, Pascualero, Obregones, Madre Vieja
Guajuí	Concepción, San Antonio, San José de Guare, El Carmelo, Limones, Quiroga	Santa Rosa, Cantil, Joanico, Playa Blanca
Chanzará	Firme Bella Vista, Firme San José Vuelta Larga	Micaelita, El Bagrero
Gogona-Gorgonilla	Parque Natural Nacional	

Fuente: elaboración propia.

La Villa de la Concepción de Guapí fue fundada en 1772 por colonos al mando de Manuel Valverde, sobre la base de asentamientos ribereños del río Guapi de pescadores y misioneros. La colonización del Pacífico sur colombiano se basó desde el siglo XVI en la explotación del oro, en primer término por la población indígena nativa que, conforme era diezmada, se sustituyó paulatinamente por esclavos negros desde comienzos del siglo XVII hasta la definitiva consolidación de una mayoría de población negra a finales del siglo XVIII.

Barbacoas fue la ciudad matriz del Pacífico sur, y desde ella se fundó Iscuandé como un antepuerto suyo, población que expandió su frontera hacia el norte hasta crear la provincia de Micay, gobernada por un teniente de gobernador y un juez partidario elegido por el cabildo de Iscuandé. Según relación del gobernador de Popayán de 1804, la provincia de Micay tenía 1.464 habitantes y estaba compuesta por las reales minas de Micay, Saija, Timbiquí, Guajuí, Guapi, Napi y catorce minas de oro corrido situadas en las márgenes de estos ríos. Había dos pueblos de indios, San José y Nuestra Señora del Pilar, y no se reporta ningún pueblo de blancos<sup>67</sup>.

La conformación histórica del territorio en la provincia de Micay durante la Colonia y la República reproduce buena parte de las características de dispersión, fragmentación y desarticulación con las que hemos definido el proceso territorial colombiano en el capítulo anterior.

La dominación colonial generó una economía basada exclusivamente en la extracción del oro, sin que los territorios ribereños del Litoral Pacífico sur sufrieran procesos de colonización agrícola ni durante la Colonia ni después de la Independencia<sup>68</sup>, lo que fomentó la formación de pequeños enclaves regionales en torno a explotaciones mineras controladas por sus dueños blancos que las administraban desde sus residencias en las ciudades del altiplano, como Popayán, Cali y Pasto<sup>69</sup>.

---

67 Archivo General de la Nación, Colonia, *Virreyes*, 16:193.r, citado por O. ALMARIO GARCÍA, “De lo regional a lo local en el Pacífico sur colombiano, 1780-1930”, en *Historiello. Revista de Historia Regional y Local*, vol. 1, n.º 1, 2009, pp. 76-129. Disponible en: [https://revistas.unal.edu.co/index.php/historiello/article/view/9315/html\\_48#9](https://revistas.unal.edu.co/index.php/historiello/article/view/9315/html_48#9)

68 Véase F. ZULUAGA, “Conformación de las sociedades negras del Pacífico”, en A. VALENCIA LLANO (ed.), *Historia del Gran Cauca: historia del Suroccidente colombiano*, Cali, Universidad del Valle e Instituto de Estudios del Pacífico, 1994, pp. 231-258.

69 Véase M. D. ROMERO VERGARA, *Poblamiento y sociedad en el Pacífico colombiano*,

La desarticulación entre las élites viene determinada por la diferenciación interna de los centros urbanos del Pacífico sur. Por un lado, Barbacoas concentraba la población blanca más importante de la región y funcionó como epicentro político, religioso y simbólico. Al norte, la provincia de Raposo escapaba a la influencia de Barbacoas y su control se lo disputaban los propietarios de minas de Cali, Buga y Popayán, dada su importancia como puente entre Chocó y el Pacífico sur y entre la costa y el interior de la gobernación. En el sur, el puerto de Tumaco estaba estrechamente vinculado con la jurisdicción de la provincia de Esmeraldas, en la Audiencia de Quito, y era la puerta de entrada de los suministros que venían de Quito y Perú y se distribuían por los ríos Patía y Telembí. Esta diferenciación interna provocó que los núcleos de población de la frontera minera rivalizaran entre sí por la ampliación de su jurisdicción y el control de los distritos mineros<sup>70</sup>, conflictos que se agudizaron durante las revueltas fiscales del siglo XVIII y las guerras de independencia de los primeros años del siglo XIX.

Durante el siglo XVIII, la actividad minera provocó que, además de los esclavos negros, la población fuera aumentando con negros libres (por cimarronaje, liberación o manumisión), indígenas que abandonaron sus comunidades de origen y mestizos, población que se ocupó en actividades agrícolas mínimas para el sostenimiento de las explotaciones mineras y actividades conexas con la minería como el comercio y el transporte de abarrotes y suministros. Estos territorios resul-

---

siglos XVI al XVIII, Cali, Universidad del Valle, 1995, p. 41.

70 Por lo general, el Pacífico colombiano se ha estudiado como un territorio eminentemente rural. El estudio del papel de los núcleos urbanos de población se debe a Claudia Leal, primeramente en su tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Berkeley, *The Illusion of Urban Life in the Forest. A History of Barbacoas and Quibdó on the Colombian Pacific Coast*, 1998. Véase también C. LEAL, "Un puerto en la selva: naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940", en *Historia Crítica*, n.º 30, 2005, pp. 39-65.

taban atractivos para este tipo de población porque, como dice Odile Hoffmann, en ellos no encontramos el modelo esclavista clásico de las haciendas y las plantaciones de caña de azúcar—donde el sistema de dominación se estructura social y geográficamente, impidiendo el acceso a la tierra de las clases emergentes—, sino un sistema original en el que el espacio permanece en gran medida accesible para todos. Aparte de las minas y algunas concesiones, las tierras eran baldíos que pertenecían a la Corona y que permitían su apropiación por los residentes conforme se iban instalando, sin título legal y sin generar conflictos con sus vecinos, dada la cantidad de tierra a disposición y la baja densidad poblacional<sup>71</sup>. Al mismo tiempo, el territorio se va estructurando a través de relaciones cada vez más complejas entre los centros urbanos de Iscuandé y Barbacoas y sus zonas rurales, consolidando un espacio subregional poco integrado en el sistema esclavista y las dinámicas nacionales, pero dependiente de los suministros que provenían tanto de la zona andina (Pasto, Túquerres e Ipiales) como de Guayaquil a través de los puertos marítimos y fluviales, entre los que se encontraba Guapi<sup>72</sup>.

La abolición de la esclavitud en 1815 provocó un aumento del costo de la mano de obra en las explotaciones mineras que, unido al agotamiento de los recursos, dio lugar a la migración de las poblaciones de Iscuandé y Barbacoas, las cuales se instalaron progresivamente a lo largo de las márgenes de los ríos. Guapi resistió la crisis apoyándose en su economía portuaria, y durante el siglo XIX experimentó un

---

71 Véase O. HOFFMANN, *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*, Quito, IFEA, IRD y Ediciones Abya-Yala, 2007, pp. 51-62.

72 Véase O. ALMARIO GARCÍA, "Desesclavización y territorialización: el trayecto inicial de la diferenciación étnica negra en el Pacífico sur colombiano, 1749-1810", en C. MOSQUERA, M. PARDO y O. HOFFMANN (eds.), *Afrodendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD e ILAS, 2002, pp. 45-74.

espectacular aumento de su población que la consolidó como el nuevo centro de la provincia de Micay<sup>73</sup>. La migración y el poblamiento de las márgenes de los ríos se intensificaron entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la llegada de familias que huían de la Guerra de los Mil Días, dando lugar a una de las principales características identitarias de la territorialidad del Pacífico sur colombiano.

En primer lugar, la migración y la conformación de comunidades ribereñas permitieron generar un espacio racial homogéneo pero geográficamente disperso y separado de las comunidades raciales minoritarias<sup>74</sup>. Aunque desde un punto de vista legal las tierras eran consideradas como baldíos, las formas de asentamiento y apropiación de las tierras generaron en las comunidades una idea de propiedad tanto individual como colectiva<sup>75</sup> que pasaba de generación en generación sin necesidad de títulos, sino mediante su reconocimiento comunitario en la tradición oral, custodiada por los mayores, con referencia a accidentes naturales y mojones que determinaban los linderos y permitían que una misma tierra fuera heredada por los descendientes. Cuando una familia se asentaba en la margen del río con un respaldo de monte, la parentela se iba dispersando a lo largo del río en una tierra que se consideraba de su propiedad tanto por la familia como por la tradición oral de la comunidad que la remontaba a un ancestro que la había ocupado originalmente, de suerte que la propiedad de la tierra se articula sobre la familia extendida. Aunque el proceso de comunidades negras regulado por

---

73 Véase ALMERIO GARCÍA, "De lo regional a lo local en el Pacífico sur colombiano, 1780-1930", cit.

74 Véase P. WADE, *Gente negra. Nación mestiza*, Bogotá, Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología, Uniandes y Siglo del Hombre Editores, 1997.

75 Véase N. S. DE FRIEDEMANN y J. AROCHA, *De sol a sol. Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*, Bogotá, Planeta, 1986.

la Ley 70 de 1993 ha generado titulaciones colectivas de las tierras y, por tanto, de cara al exterior las tierras pertenecen a la extensa comunidad rural de un consejo comunitario que se corresponde con la comunidad que habita las tierras aledañas a un río, dentro de la comunidad de una misma vereda o corregimiento las tierras son propiedad de una familia que dispone libremente de ellas. Esto explica algunos de los hallazgos encontrados durante el trabajo de campo, como el del mantenimiento de un espacio de autoridad de los mayores dentro de las comunidades, bien a la hora de reconocer y estipular los linderos entre predios aledaños de propiedad de familias distintas, o bien en el momento de resolver los conflictos por el uso de la tierra, dentro de una misma familia, entre parientes que deciden buscar oro dentro de la parcela familiar y el resto de los parientes que quieren obtener una parte del beneficio una vez que se ha encontrado oro. Pero también explica la existencia de conflictos entre la libre disposición de la tierra por parte de sus propietarios –generalmente a la hora de permitir la explotación minera dentro de su predio– y las competencias que la Ley 70 reconoce a los consejos comunitarios para ordenar el uso de la tierra conforme a las prácticas comunitarias.

Este tipo de asentamiento disperso pero articulado en torno a una familia explica también el desarrollo de prácticas solidarias de trabajo colectivo para las labores más pesadas de la agricultura y para la construcción de las viviendas. A estas prácticas se las conoce como “cambio de mano”, y consisten en la prestación gratuita de trabajo para la realización de determinadas labores que se devolverán también en forma de trabajo en un momento futuro. En el trabajo de campo realizado en Guapi por Ulrich Oslender en 1993 ya se registra que el cambio de mano está en desuso y solo puede observarse en las zonas rurales más aisladas, aunque el autor observa que los valores de la solidaridad y la cooperación se mantienen en organizaciones de mujeres

como Coopmujeres y la Fundación Chiyangua<sup>76</sup>. En nuestro trabajo de campo no obtuvimos ningún ejemplo actual de la práctica del cambio de mano. Por ejemplo, el hombre del matrimonio propietario de la casa en la que nos alojamos en Quiroga, en el río Guajuí, realizaba solo las labores agrícolas y de tala de árboles maderables de las que sacaba el sustento familiar, pero cuando necesitaba ayuda para las labores más pesadas contrataba brazos pagándoles, bien con el dinero que obtenía de la venta de la madera o bien, en ocasiones, con una parte de la madera cortada. Sí pudimos comprobar que las mujeres son la espina dorsal del asociacionismo en Guapi, liderando buena parte de las organizaciones que combinan actividades de solidaridad y cooperación entre mujeres, de protección de la mujer frente a la violencia, y el rescate de tradiciones ancestrales relacionadas con la agricultura y la alimentación. Este protagonismo de la mujer en el tejido social asociativo se explica, en buena parte, por otra característica identitaria que consiste en la permanencia de las mujeres y los hijos en los territorios de asentamiento y en la migración de los hombres a otros lugares en busca de mejor fortuna.

En segundo lugar, la territorialidad de la población rural del Pacífico sur está marcada por el asentamiento alrededor de un río o un caserío donde se funda una familia y se desmonta una parcela de tierra, combinado con ciclos de fuerte movilidad de los hombres, bien dentro de un mismo año o en periodos de tiempo más largos<sup>77</sup>. Ambos elementos, asentamiento ribereño y migración, forman parte de los discursos identitarios de las comunidades negras del Pacífico sur colombiano. Hay quien ha intentado ver en la movilidad una

---

76 Véase U. OSLENDER, "Espacio e identidad en el Pacífico colombiano: perspectivas desde la costa caucana", en *Cuadernos de Geografía*, vol. II, n.º 1-2, 1998, p. 278.

77 Véase HOFFMANN, *Comunidades negras en el Pacífico colombiano*, cit., p. 61.

suerte de rasgo cultural del hombre negro, capaz de fundar una familia en un río y partir después en busca de un mejor futuro. Pero, en su estudio de referencia sobre las tierras bajas de Colombia y Ecuador, Robert West encuentra ejemplos de migraciones entre los indios del alto San Juan desde el último periodo colonial<sup>78</sup>. De ello cabe concluir que la migración no es un rasgo cultural del negro que llega al territorio Pacífico, sino una respuesta provocada por la precariedad del territorio que genera una situación de inestabilidad crónica en la que cualquier empeoramiento de las condiciones, malas cosechas o enfermedades no permiten otra respuesta que buscar fortuna en lugares lejanos.

En tercer lugar –y esto es quizá el elemento más determinante desde el punto de vista territorial–, es de destacar que el río se consolida como el elemento central de todas las actividades económicas, domésticas y socioculturales. Las casas se adaptan al río, construidas sobre pilotes a lo largo de sus márgenes; todo el transporte se realiza por vía fluvial; la pesca y la recolección de moluscos y camarones son una fuente principal de alimentación y de generación de ingresos para las familias; las mujeres acuden al río a lavar la ropa y los enseres de cocina y a coger agua, de manera que las orillas del mismo se convierten en un lugar de reunión y conversación; desde niños, los habitantes aprenden a relacionarse con el río, que es su lugar de juegos. Además, el río es el factor principal de identificación, de suerte que la gente, para referirse a su lugar de origen o de residencia, menciona en primer lugar el río a cuyas orillas vive, antes que la vereda, el corregimiento o el municipio en el que se encuentra su casa<sup>79</sup>.

---

78 Véase R. WEST, *The Lowlands of Colombia*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1957, p. 91.

79 Véase OSLENDER, “Espacio e identidad en el Pacífico colombiano: perspectivas

## 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE GUAPI, PROBLEMÁTICAS Y CARENCIAS

Desde su fundación hasta la actualidad, tanto Guapi como la subregión de la antigua provincia de Micay han mantenido una estructura económica de enclave que, en los años centrales del conflicto armado, se centró en el cultivo de la hoja de coca y actualmente registra el ascenso de la minería del oro como la principal fuente de ingresos en las zonas rurales. Guapi carece de un mínimo dinamismo económico que le permita generar ingresos con los que financiar la acción municipal, por lo que depende casi en su totalidad de las transferencias externas provenientes del Estado. Ello provoca una situación enquistada de falta de oportunidades de empleo formal y educación superior, precariedad en la prestación de los servicios públicos esenciales y corrupción, cuyo resultado es uno de los municipios más pobres de Colombia.

Según las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Planeación (DANE), para 2019, Guapi cuenta con 29.989 habitantes, de los cuales el 38,62% (11.583 habitantes) habita en las zonas rurales, con una densidad de población de 10,39 habitantes/km<sup>2</sup> [80]. Desde el año 2005 se observa un crecimiento de la población urbana y un descenso de la población rural, debido fundamentalmente a los desplazamientos provocados por los enfrentamientos entre la Infantería de Marina y las FARC y a que las actividades pesquera

---

desde la costa caucana”, cit., pp. 263-273, que llega a hablar de un “espacio acuático”.

80 Si no se indica otra cosa, todos los datos se obtienen de la ficha de caracterización municipal del DNP que puede encontrarse en: <https://terradata.dnp.gov.co/#/perfiles/19318>

y comercial son más rentables que la agricultura; aunque también se observa que el crecimiento de la población urbana y el descenso de la rural disminuyen año tras año, por lo que se estima que la brecha tenderá a estabilizarse. Para 2015, la Alcaldía del Municipio identificó que, del total de la población, 28.920 personas se reconocían como negras y 119 como indígenas que hacían parte de la comunidad Eperara Siapidara, organizados estos en dos cabildos indígenas: Nueva Bellavista, que tiene la consideración de resguardo, y Partidero, que ha iniciado el proceso de reconocimiento como resguardo, al que se opone el consejo comunitario que reclama los terrenos como propiedad de comunidades negras en términos de la Ley 70 de 1993.

Según cifras del DANE, estimadas para 2012, el municipio tenía un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 87,4 % –muy superior al nacional (19,7 %) y al departamental (24,3 %)– y un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del 86,14 %. El NBI en zonas rurales de Guapi era entonces del 73,6 % –considerablemente mayor al resto de los municipios del departamento (62 %) y al comportamiento nacional (53,5 %)–, mientras que en la zona urbana era del 97,6 %. El 32,5 % de la población vivía en situación de miseria –cifra muy superior tanto a la media nacional (5,88 %) como a la departamental (6,83 %)–, más concentrada en la zona rural (36,8 %) que en la cabecera municipal (29,2 %); y se estima que más del 85,6 % de los hogares no alcanzaba a cubrir los gastos básicos<sup>81</sup>. Según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, para 2016 Guapi registraba una tasa de fecundidad de 53,18 –superior en 2.5 puntos a la media nacional y en 1.75 puntos a la media departamental– y una tasa de mortalidad infantil en menores de un año que

---

81 Véase Ministerio de Trabajo de Colombia y PNUD, *Perfil productivo: Municipio de Guapi*, Bogotá, PNUD, 2013, pp. 14 y 15.

superaba en 4.8 puntos la tasa departamental y en casi 9 puntos la nacional.

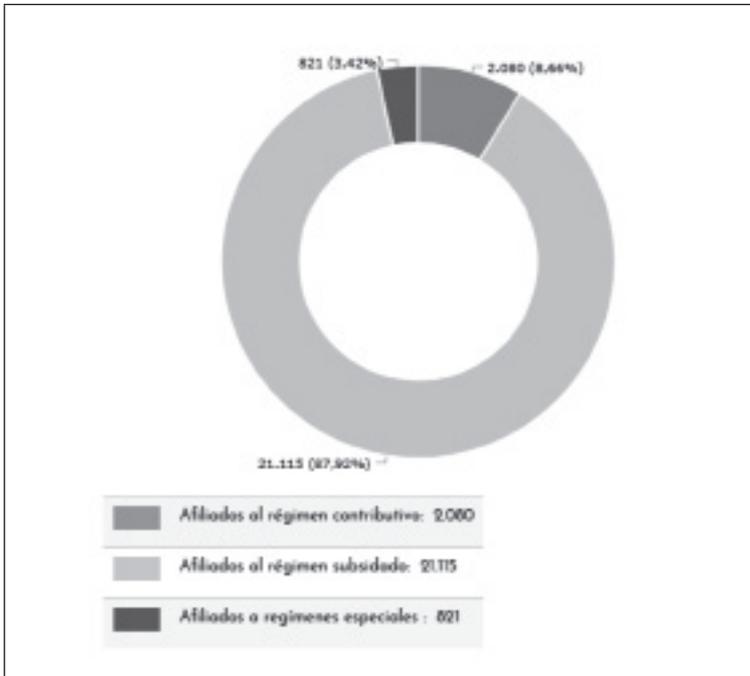
Entre las preocupaciones más repetidas por la población en el trabajo de campo se encuentran la prestación de servicios básicos esenciales –salud, educación, servicios públicos domiciliarios– y el desempleo.

Una de las preocupaciones más reiteradas en los testimonios recabados en el trabajo de campo es la relativa al acceso al sistema de salud por parte de los habitantes de las comunidades rurales. En la práctica totalidad de las veredas y corregimientos no existen centros de salud, y la única posibilidad es desplazarse a la cabecera municipal, lo que puede suponer un viaje de varias horas en lancha y a pie, además de un desembolso económico que no todas las familias pueden permitirse. Por ejemplo, según un testimonio recogido entre los representantes de la comunidad del río Napi, si la persona tiene un motor, para desplazarse puede tener que pagar hasta 25 galones de combustible a 12.000 pesos por galón. Si no tiene motor, un viaje expreso le puede costar 500.000 pesos más la gasolina. Además, hay que pagar la estancia en Guapi de los acompañantes del enfermo, en muchos casos los medicamentos –ya que el hospital carece con frecuencia de ellos–, comprar sábanas –porque el hospital no tiene– y, en ocasiones, pagar una consulta particular. Incluso donde existe centro de salud, como en Limones, en el río Guajuí, los testimonios recogidos señalan que está bien dotado de equipos pero no hay médico ni medicamentos: únicamente una enfermera que no vive allí y, por tanto, no hay servicio permanente. Parte de las funciones de los antiguos centros de salud las realizaban las brigadas de la Cruz Roja, pero, según los testimonios recabados, hace más de un año que no visitan las comunidades, de manera que solo quedan las brigadas de vacunación.

Por otra parte, se observa una involución en materia de aseguramiento, pues se pasó de 27.236 afiliados a los

regímenes contributivo y subsidiado en 2010, a 23.195 en 2017, de los que el 91 % pertenecen al régimen subsidiado.

GRÁFICO 1  
ASEGURAMIENTO EN GUAPI



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2017), citado en Departamento Nacional de Planeación (2017).

Conforme a los datos del Ministerio de Educación, para 2017 en Guapi se observaba una cobertura neta en educación del 78,85 %, sensiblemente inferior a las tasas departamental (83,32 %) y nacional (85 %). La tasa de cobertura neta en educación básica para 2017 en el municipio era 5 puntos inferior a la cobertura nacional y departamental; en educación primaria, 6 puntos inferior a la cobertura nacional y 8 puntos inferior a la cobertura departamental; y en educación

secundaria, 31 puntos inferior a la cobertura nacional y 27 puntos inferior a la cobertura departamental. La cobertura neta en educación media fue del 13 %, frente al 34 % del departamento y el 42,8 % de Colombia. Guapi está entre los cinco peores municipios del departamento en cobertura neta en educación secundaria y media. Según el censo 2005, de los habitantes de Guapi el 18,5 % no tenía ningún nivel educativo; solo el 43 % había terminado básica primaria, el 24,4 % la secundaria, tan solo el 2 % era profesional y el 1,1 % había realizado alguna maestría, especialización o doctorado. El municipio presentaba para ese año una tasa de analfabetismo del 18,4 %.

Actualmente el municipio cuenta con cuatro instituciones para la enseñanza básica y secundaria –lo que significa una cobertura insuficiente para la totalidad del territorio–, con instalaciones que presentan problemas de mantenimiento y con problemas de capacitación de los docentes, de carencia de insumos escolares –particularmente de computadores y dispositivos tecnológicos– y de falta de cobertura de transporte para los estudiantes de las zonas rurales<sup>82</sup>. Además, el impacto del conflicto armado y las economías ilegales ha incrementado la deserción escolar del municipio desde el año 2000<sup>[83]</sup>.

A estos problemas se suma la constante demanda por parte de las comunidades de reestructuración del modelo educativo de las instituciones oficiales, puesto que no responde a las características culturales del territorio, sustituyéndolo por un enfoque etnoeducativo que tenga en

---

82 Véase Ministerio de Trabajo de Colombia y PNUD, *Perfil productivo: Municipio de Guapi*, cit., p. 29.

83 Véase Save the Children, “La escuela de Guapi afectada por el conflicto armado y la violencia”, 2015. Disponible en: <https://www.savethechildren.org.co/articulo/la-escuela-de-guapi-afectada-por-el-conflicto-armado-y-la-pobreza>

cuenta y fomento las tradiciones del lugar sin dejar de lado los programas de educación establecidos a nivel nacional.

Guapi es un Municipio Prestador Directo (MPD) de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de la Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios, desde el año 2012<sup>[84]</sup>. Tales servicios presentan considerables deficiencias en términos de calidad y continuidad de la prestación, por lo que el municipio perdió su certificación, a pesar de lo cual continúa prestando el servicio como MPD. Según datos del DNP y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para 2016, la tasa de cobertura en el servicio de acueducto era del 13,3 % –frente al 46,2 % departamental y al 76,8 % nacional–<sup>85</sup> y en el de alcantarillado era del 12,5 % – frente al 33,1 % departamental y al 69,3 % nacional–. El servicio de acueducto no cuenta con un sistema de tratamiento para las aguas residuales generadas ni con un programa de uso eficiente y ahorro del agua (PUEAA)<sup>86</sup>. El MPD informó que al mes de febrero de 2017 se atendía a 2.328 suscriptores del servicio de acueducto y a 1.504 suscriptores del servicio de alcantarillado, todos en la cabecera municipal.

Respecto al servicio de aseo, una inspección realizada por la Superintendencia de Servicios Públicos en marzo de 2017 señaló que los residuos sólidos se acumulan en una zona periférica de la cabecera municipal que no cumple

---

84 La Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios del municipio de Guapi se creó mediante el Decreto n.º 047 de 2012, para la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

85 Aunque, según el Plan de Desarrollo de Guapi 2016-2019, la cobertura de acueducto es del 17,2 %.

86 Véase Ministerio de Minas y Energía y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Municipio de Guapi (Cauca): Modelo Integrado de Información para el Ordenamiento Minero”, Bogotá, 2017, pp. 71-72. Disponible en: [http://www.biesimci.org/documentos/Documentos\\_files/Informe\\_Guapi\\_2017.pdf](http://www.biesimci.org/documentos/Documentos_files/Informe_Guapi_2017.pdf)

con las condiciones técnicas exigidas<sup>87</sup>, y que en ocasiones se han utilizado como relleno de vías en los barrios. No existe servicio de aseo en las zonas rurales.

Aunque, según la Unidad de Planeación Minero Energética de Colombia (UPME), la cobertura de energía eléctrica rural en Guapi para 2016 era del 100 %, son muchos los problemas de continuidad en el servicio y el alumbrado público es insuficiente. El Ministerio de Trabajo estableció que en 2013 el servicio de electricidad tenía un cubrimiento máximo de 18 horas en la zona urbana, mientras que la población rural recibía un servicio mucho peor, limitado a algunas horas en la noche, con constantes cortes y fallas en el suministro eléctrico, que depende de las plantas combustibles instaladas en cada vereda<sup>88</sup>.

Finalmente, otra de las quejas reiteradas de la población es la falta de empleo. Según la Fuente de Información Laboral (FILCO) del Ministerio de Trabajo, las personas ocupadas formalmente en Guapi, respecto a la población total, correspondían al 6,6 % para 2016, y el promedio mensual

87 Véase Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios), "Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca)", Bogotá, abril de 2017, p. 6. Disponible en: <http://www.superservicios.gov.co/Ciudadanos/Estratificacion-Socioeconomica/Decretos-Zona-Urbana2/Cauca/GUAPI> Actualmente, se recolectan aproximadamente 210 toneladas de residuos sólidos al mes en la cabecera municipal de Guapi, para los que se tiene planeado construir una celda de contingencia en un lugar que, de acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos, no cuenta con los permisos ambientales necesarios ni cumple con las especificaciones técnicas para ser catalogado como celda, celda transitoria o relleno sanitario. Sobre los efectos, véase Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y Presidencia de la República de Colombia. "Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos Pazcífico", Bogotá, octubre de 2016, p. 107. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/557381468032668761/pdf/SFG2082-REVISED-Spanish.pdf>

88 Véase Ministerio de Trabajo de Colombia y PNUD, *Perfil productivo: Municipio de Guapi*, cit., p. 30.

de cotizantes al sistema general de seguridad social para el mismo año era de solo 1.050 personas, de las que el 60 % eran mujeres. Ello supone un descenso del número de empleos formales y cotizantes con respecto a los registros de los años 2013, 2014 y 2015. Para el año 2013, en el que comienza el descenso en la curva, el Ministerio de Trabajo calculó que al menos el 60 % de la población encontraba en la informalidad su única fuente de ingreso, acorde con el alto índice de desempleo, que alcanzaba el 40,1 %<sup>89</sup>.

Las posibilidades que tiene el municipio de afrontar por sí mismo estos problemas son remotas, por cuanto la ausencia de dinamismo económico genera unas finanzas municipales incapaces de una mínima autosostenibilidad fiscal y una falta de oportunidades de ingresos alternativas a los cultivos ilegales, el narcotráfico y la minería ilegal. La adaptación de las comunidades y los poderes públicos a las economías ilegales no es el resultado de una elección sino una situación inevitable derivada de la debilidad institucional y la ausencia de alternativas de desarrollo. Esta conclusión puede observarse, entre los datos recabados en el trabajo de campo, en el temor de las comunidades a hablar del impacto de la ilegalidad en sus vidas, no solo por las represalias que pudieran tomar contra ellos los actores armados o las mafias, sino también por miedo a perder los ingresos que les generan las economías ilegales si estas llegaran a salir del territorio.

Respecto a las finanzas públicas, desde el 11 de abril de 2014 Guapi se encuentra bajo un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en términos de la Ley 550 de 1999. Según el Índice de Desempeño Fiscal<sup>90</sup>, un indicador que mide la

---

89 *Ibid.*, p. 19.

90 El Índice de Desempeño Fiscal sintetiza un conjunto de aspectos en un indicador integral; de los componentes del índice se señalan los que siguen: (1) autofinanciación de los gastos de funcionamiento, (2) respaldo del servicio

evolución de ingresos y gastos y la sostenibilidad financiera de los municipios y los departamentos de Colombia, Guapi ocupa el puesto 1.054 de 1.101 municipios en el país, el puesto 169 de 178 municipios en la Región Pacífico y el puesto 39 de 42 municipios en el departamento.

En cuanto a la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, este indicador mide qué parte de los recursos de libre destinación se emplea en pagar nómina y los gastos generales de operación de la administración de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, que dispone que durante cada vigencia fiscal los gastos de los distritos y municipios no podrán superar la proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación. Guapi se encuentra en la categoría sexta de la mencionada ley, y para la vigencia 2015 obtuvo una calificación de 83,40, superando

---

de la deuda, (3) dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías (sgr), (4) generación de recursos propios, (5) magnitud de la inversión y (6) capacidad de ahorro. Este indicador mide el resultado fiscal al cierre del año, en una escala de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 se traducen en un bajo desempeño fiscal mientras que los valores que se aproximan a 100 evidencian: un buen balance en su desempeño fiscal; suficientes recursos para sostener su funcionamiento; cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617 de 2000; solvencia tributaria; altos niveles de inversión; adecuada capacidad de respaldo del servicio de su deuda, y generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera. Guapi tuvo un índice de 56,9 para el año 2015. El índice de la Región Pacífico registró un porcentaje promedio del 67,23 %; particularmente, el departamento del Cauca obtuvo un índice del 68,14 %. El Índice de Desempeño Fiscal de Guapi ha presentado un comportamiento relativamente constante pero no favorable durante los últimos años, oscilando entre 40 y 60 puntos, ubicándose así en la categoría de riesgo. Para el periodo 2000-2015, la gestión fiscal presenta un alto deterioro y riesgo, explicado fundamentalmente por el bajo nivel de recursos propios, la dependencia de las transferencias de la Nación y, en consecuencia, la nula capacidad de generar ahorros propios y recursos para inversión en los términos establecidos en la Ley 617 de 2000. El municipio enfrenta grandes dificultades para garantizar su solvencia financiera en el largo plazo. No obstante, mejoró su calificación entre 2014 y 2015, al pasar del 48,5 % al 56,9 %.

con ello el límite señalado<sup>91</sup>. El municipio tiene una fuente dependencia financiera, ya que sufraga casi el 100 % de sus gastos con recursos de transferencias de la nación y regalías. En cuando a la generación de recursos propios, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal vigente, más del 90 % de los ingresos no tributarios corresponden a transferencias y solamente el 7 % de los ingresos son tributarios.

La economía guapireña concentra su actividad en la agricultura, la pesca, la explotación forestal tradicional sin tecnificación, el comercio de mercancías que llegan de diferentes ciudades y la minería de tipo artesanal, pero también la minería ilegal mecanizada en las partes altas de los ríos Guapi, Guajuí, Napi, San Francisco, Anapanchi y Yantín, donde se combina con la tala de árboles maderables. En las zonas bajas de los ríos se combina la agricultura con la pesca artesanal tradicional, principalmente costera, aprovechando la bajamar en los ríos Guapi y Guajuí, donde están los principales esteros, como El Loro, Limones, Quiroga, Playa Blanca, Los Obregones y El Barrero. Según el último censo, del total de establecimientos que se encuentran en Guapi, el 64.7 % se dedican al comercio y tan solo el 5.1 % se dedican a la industria.

La agricultura se sustenta en modos tradicionales de producción, con rotación de cultivos sobre minifundios destinados al autoconsumo que produce pocos excedentes para comercializar, lo que ha generado una pérdida de competitividad y una progresiva reducción del número de hectáreas

---

91 Guapi presentó incumplimiento de este indicador durante ocho vigencias consecutivas. No obstante, el municipio ha procurado mejorar su calificación y se encuentra realizando una reestructuración de sus pasivos: en la vigencia de 2013 registró un 127,05 %, pasando al 93,64 % en 2014 y al 83,04 % en 2015. Véase también Ministerio de Minas y Energía y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Municipio de Guapi (Cauca): Modelo Integrado de Información para el Ordenamiento Minero", cit., pp. 65-70.

dedicadas a la agricultura. En ocasiones se combina con la cría de especies menores de aves y cerdos. De acuerdo con los resultados del Censo Nacional Agropecuario de 2014, el 80 % de la tierra en el municipio corresponde a bosques naturales, el 14,1 % a área agropecuaria, y al 5,6 % se le dan otros usos. Los cultivos con mayor participación son: caña biche (23,17 %), plátano (19,07 %), coco (17,93 %), papa china (10,60 %) y chontaduro (8,25 %), aunque existen también otros cultivos tradicionales, como la caña y los estipes de naidí<sup>92</sup>. Para un sector importante de la población de la zona rural ribereña el modo de vida se sustenta en la extracción de los recursos naturales, todavía vinculados a la cacería y a la recolección de frutos, aunque muchos de los testimonios recogidos en el trabajo de campo se refieren al impacto negativo que las fumigaciones con glifosato han tenido en las especies disponibles para la caza, así como a los problemas derivados de la tala de las palmas de naidí para la obtención del palmito destinado a la industria conservera y que no existen en el uso tradicional de sus frutos por las comunidades rurales<sup>93</sup>.

Otra actividad económica destacada en el municipio es el aprovechamiento forestal tradicional, desarrollado prin-

---

92 Véase Defensoría del Pueblo, "Informe Estructural Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Caucaña, Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay", Bogotá, abril de 2014, p. 25 y Ministerio de Trabajo de Colombia y PNUD, *Perfil productivo: Municipio de Guapi*, cit., p. 16.

93 A mediados de los años setenta del siglo XX se crearon empresas procesadoras del palmito de naidí. Como consecuencia del reconocimiento constitucional y legal de las comunidades negras, en los años noventa se les suspendió la licencia de explotación del recurso a varias empresas, hasta tanto se reglamentara la Ley 70, y cuando se hizo, las comunidades carecían del capital necesario para montar plantas procesadoras. A mediados de la década de 2000 se reinició la producción para exportar, principalmente a Francia, con una empresa mixta denominada Cooperativa de Trabajadores del Palmito, impulsada por Jorge Matallana y que tiene el negocio estructurado de tal modo que impide la participación y el control de los consejos comunitarios. Véase A. MOLANO, *De río en río. Vistazo a los territorios negros*, Bogotá, Aguilar, 2017, p. 57.

principalmente por nativos de la región, quienes realizan sus labores sin ningún grado de tecnificación: la madera cortada es transportada a lomo de mula a los sitios de embarque y posteriormente es llevada por vía fluvial para su comercialización dentro del municipio, o hasta Buenaventura cuando se vende a empresas madereras.

TABLA 2  
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN LOS CONSEJOS  
COMUNITARIOS DE GUAPI

Consejo comunitario	Superficie (en hectáreas)	Actividad productiva	Productos
Alto Guapi	103.742	Producción agrícola, minería	Musáceas (plátano, banano, chivo), arroz, chontaduro, oro, platino
Bajo Guapi	43.196	Producción agrícola, pesca	Coco, arroz, musáceas (plátano, banano, chivo), camarón munchillá, sábalo, sabaleta, cubo, mojarra, pelada, sierra, corvina
Río Napi	47.007	Producción agrícola, minería	Plátano, oro, platino
Río San Francisco	26.232	Producción agrícola, minería, pesca	Arroz, plátano, chontaduro, oro, platino, camarón munchillá y gazapo, sábalo, sabaleta, cubo, mojarra
Río Guajuí	35.735	Producción agrícola, minería, pesca	Coco, musáceas (plátano, banano, chivo), arroz, oro, platino, camarón (langostino, tigre y tití), ñato, sabaleta y sábalo

Chanzará	3.144	Producción agrícola, pesca	Coco, musáceas (plátano, banano, chivo), camarón (langostino, tití y tigre), carduma (producción de harina de pescado, fábrica transformadora de chanzará), piangua, chorga, cangrejo, jaiba, barbudo, ñato, alguacil, pelada, sierra, corvina
----------	-------	----------------------------	--

Fuente: Defensoría del Pueblo (2014) y Ministerio del Interior (2011).

La minería del oro es la actividad económica que ha tenido mayor crecimiento en Guapi en los últimos años, tanto en su forma artesanal, que se calcula que en el año 2015 empleaba al 30 % de las familias guapireñas<sup>94</sup>, como en su modalidad ilegal mecanizada, hasta el punto de sustituir a la coca como el nuevo motor económico de los grupos armados ilegales<sup>95</sup>.

94 Véase Ministerio de Minas y Energía y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "Municipio de Guapi (Cauca): Modelo Integrado de Información para el Ordenamiento Minero", cit., p. 48.

95 Véase Departamento Nacional de Planeación, "Evaluación del Desempeño Integral de los municipios y distritos, vigencia 2015", Bogotá, DNP, 2016, p. 31. Disponible en: [http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Problematica\\_humanitaria\\_en\\_la\\_Region\\_Pacifica\\_colombiana\\_-\\_subregion\\_Cauca.pdf](http://desarrollos.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/Problematica_humanitaria_en_la_Region_Pacifica_colombiana_-_subregion_Cauca.pdf) Un ejemplo de ello es el caso registrado en junio de 2017 en la vereda de San José de Guare, ubicada sobre el río Guajuí, donde tropas de la Armada Nacional denunciaron la presencia de máquinas retroexcavadoras para la minería ilegal de oro. De los testimonios recabados en el trabajo de campo se pudo establecer que la minería ilegal con máquinas retroexcavadoras existe también en los ríos Napi y Alto Guapi, y que se ha convertido en la principal fuente de ingresos, sustituyendo al cultivo de coca y provocando una presencia más intensa de actores armados. Véase: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/armada-y-policia-en-operativo-contra-mineria-en-guapi-cauca-94428>

TABLA 3  
ADJUDICACIONES MINERAS EN GUAPI

Modalidad	Fecha de creación	Titular	Materiales	Estado
Contrato de concesión	1/2/2008	Cerro Matoso S.A.	Níquel	Terminado
Contrato de concesión	3/6/2008	Desconocido	Níquel, manganeso, cobre, oro, plata, plomo, platino, hierro, zinc	Terminado
Contrato de concesión	12/7/2007	Cerro Matoso S.A.	Níquel	Vigente en ejecución
Contrato de concesión	3/3/2006	Cerro Matoso S.A.	Níquel	Vigente en ejecución
Contrato de concesión	4/30/2013	María Duperly Candelo, Santiago González	Oro, platino	Terminado
Contrato de concesión	7/27/2006	Javier Augusto Noriega, Isabel Cristina Lesmes	Oro	Terminado
Contrato de concesión	1/8/2010	Desconocido	Níquel, manganeso, cobre, oro, plata, plomo, platino, hierro, zinc	Terminado
Contrato de concesión	12/7/2007	Cerro Matoso S.A.	Níquel	Vigente en ejecución
Contrato de concesión	2/19/2008	Cerro Matoso S.A.	Níquel	Vigente en ejecución

Fuente: elaboración propia, con datos de la Agencia Nacional de Minería - ANM.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Minería, en el periodo 2001-2016 Guapi aumentó significativamente su participación en la producción de oro, comparado con otros municipios del departamento como Buenos Aires, Timbiquí y Suárez. Para el periodo comprendido entre 2001 y 2007 tenía una participación promedio del 15 %; posteriormente, entre 2008 y 2014, se redujo a un promedio del 5 %, para volver a aumentar en los últimos años, al pasar del 13,5 % en 2015 al 44,3 % en 2016. De acuerdo con los registros existentes, el municipio de Guapi aumentó su producción de 717,98 kg en 2015 a 1658,76 kg en 2016, con un crecimiento del 131 %<sup>96</sup>, si bien debe anotarse que las cifras anteriores no dan cuenta del oro extraído en Guapi que se comercializa en otros municipios, puesto que no se cuenta con registros de extracción, beneficio y comercialización confiables a este respecto.

El sector hotelero y de prestación de servicios turísticos, si bien no es representativo frente a las demás prácticas económicas del municipio, consigue movilizar algunos recursos adicionales por la cercanía de Guapi con atractivos turísticos como la Isla Gorgona.

Según datos del DANE para el periodo comprendido entre 2011-2015, el peso relativo del municipio en el valor agregado departamental no alcanzaba el 2 %, presentando el mayor peso en 2012, con el 1,9 %, mientras que para el año 2015 participó con el 1,4 %.

---

96 Véase Agencia Nacional de Minería, "Caracterización de la Actividad Minera Departamental. Departamento del Cauca", Bogotá, junio de 2017. Disponible en: [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets\\_cauca\\_01-06-2017.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/bullets_cauca_01-06-2017.pdf)

### 3. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA: CONSEJOS COMUNITARIOS Y TEJIDO SOCIAL FEMENINO

La organización comunitaria de las zonas rurales de Guapi se estructura en torno a la creación de los consejos comunitarios como mecanismos de titulación colectiva de las tierras y de gestión de su uso y explotación conforme a sus prácticas tradicionales.

Con base en el artículo 55 de la Constitución de 1991, el Congreso de la República aprobó la Ley 70 de 1993, dirigida, entre otras cosas, a reconocer a las comunidades negras que han ocupado tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico el derecho a la propiedad colectiva de la tierra de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción. Además, según el artículo 1.º de la Ley 70, se pretende la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, así como el fomento de su desarrollo económico y social en condiciones reales de igualdad con el resto de la sociedad colombiana.

Para lograrlo, el artículo 5.º de la Ley 70 reconoce a los consejos comunitarios las funciones de “delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación”.

En virtud de la Ley 70, los consejos comunitarios se constituyen como los entes encargados de la administración de los territorios colectivos. Los consejos comunitarios están integrados por dos organismos principales: la asamblea y la junta.

El primero de ellos se encarga de la aprobación de planes de desarrollo formulados por la junta del consejo comunitario, así como del diseño de mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres de las comunidades. Por su lado, la junta del consejo comunitario cumple un rol de interlocución respecto de la toma de decisiones por parte de la comunidad, el Estado o cualquier otra entidad externa que desee intervenir en alguna actividad que comprometa los intereses de la población dentro del título colectivo<sup>97</sup>.

El proceso de titulación colectiva en el departamento del Cauca comenzó en 1998, y entre ese año y 2001 el municipio de Guapi logró tramitar y formalizar la existencia de sus cinco consejos comunitarios (San Francisco, Río Napi, Alto Guapi, Río Guajuí y Bajo Guapi). Dada la posibilidad de conexión aérea y fluvial con el resto del país, Guapi fue pionera en la puesta en marcha del proceso de constitución de las comunidades negras dentro de los municipios costeros de la subregión<sup>98</sup>.

Guapi es también el municipio del departamento con mayor extensión de tierras adjudicadas a los consejos comunitarios, con un total de 255.915,03 ha. Según cifras del año 2011 de la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos del Ministerio del Interior, los consejos comunitarios de Guapi cuentan con el siguiente número de familias.

---

97 Artículos 4.º, 6.º y 11 del Decreto 1745 de 1995. Véase Fundación ACUA y Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), *Fortalecimiento y desarrollo rural integral de los afrocolombianos: el caso de los territorios colectivos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

98 Luego de la constitución de los consejos comunitarios de Guapi, la titulación colectiva logró llegar al municipio de Timbiquí, donde fueron formalizados entre el año 2001 y el 2002 un total de siete consejos comunitarios, seguidos del municipio de López de Micay, que logró el reconocimiento de sus cinco consejos comunitarios entre 2004 y 2006.

TABLA 4  
NÚMERO DE FAMILIAS EN LOS CONSEJOS  
COMUNITARIOS DE GUAPI

Consejo comunitario	N.º de familias
C. C. Río Napi	738
C. C. San Francisco	138
C. C. Alto Guapi	437
C. C. Río Guajuí	679
C. C. Bajo Guapi	524

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los consejos comunitarios, como representación espacial, operan a efectos de la titulación colectiva de las tierras, pero en la vida cotidiana de los habitantes las fronteras entre consejos comunitarios son porosas y funcionan como una suerte de “límites que no limitan”<sup>99</sup>.

La creación de los consejos comunitarios trajo consigo la adopción de medidas estatales adicionales de apoyo al fortalecimiento de la población afrodescendiente del territorio, particularmente en el año 2006, cuando el presidente Álvaro Uribe, en su impulso del cultivo de palma africana, nombró a Guapi como municipio piloto para la erradicación de la pobreza, en el marco de la implementación del Plan de Desarrollo de la Cuenca del Pacífico bajo la dirección de la Agencia Presidencial para la Acción Social, hoy Departamento para la Prosperidad Social. Este proyecto tuvo como resultado, a finales del mismo año, la firma de un acuerdo de voluntades para el cultivo de 15.000 ha de palma

---

99 Véase T. A. CLAVIJO GALLEGU, *(Re)configuración territorial en el Pacífico caucano: percepción, apropiación y construcción territorial en el municipio de Guapi*, Universidad del Cauca, 2014, pp. 112-113.

africana, que en el año siguiente fue fortalecido mediante un convenio entre el Consejo Comunitario de Bajo Guapi y la empresa Palma Salamanca S.A., a la que adjudicaron un territorio de 6.000 ha<sup>100</sup>. Ello provocó enfrentamientos del Consejo Comunitario de Bajo Guapi con los demás consejos, que consideraron que el Gobierno había influido en el cambio de la junta directiva para alinearla con sus intereses. Para formar la alianza productiva, el Gobierno refinanció la deuda original de \$8.000.000 a 117 familias con un nuevo crédito de \$80.000.000 destinados a la siembra de palma. El proyecto remataba con la construcción de una carretera de Guapi a la Vía Panamericana, pasando por El Plateado y Argelia, proyecto asociado a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), uno de cuyos objetivos es la unión terrestre entre Belem do Para y Tumaco. La carretera, que finalmente no se construyó, era una condición indispensable para el éxito del proyecto de palma, que finalmente se abandonó.

En el trabajo de campo desarrollado en el municipio se informó al equipo investigador de un conflicto existente al interior del Consejo Comunitario del Río Guajuí, donde desde diciembre de 2011 existieron dos juntas directivas que se disputaron la legítima representación del consejo. En diciembre de 2016 se realizó una asamblea del consejo comunitario sobre los datos del Censo Agropecuario de 2014, que eligió la actual junta directiva como autoridad territorial del consejo comunitario.

Con respecto a otras formas de organización social, debe destacarse el protagonismo de las mujeres en la formación, mantenimiento y reproducción del tejido social asociativo en Guapi, donde, según la Alcaldía, el 60 % de la población femenina se encuentra vinculada a organizaciones de mujeres.

---

100 MOLANO, *De río en río Vistazo a los territorios negros*, cit., pp. 59-61.

TABLA 5  
ORGANIZACIONES SOCIALES EN GUAPI

Organización	Misión
Empresa comunitaria de mujeres rurales de Guapi "Ríos Unidos"	Trabaja por el fortalecimiento organizativo y los proyectos productivos de las mujeres en el municipio.
Cooperativa de mujeres productivas de Guapi - COOPMUJERES	Nace como resultado de la unión de las mujeres negras en 1992 y busca la solución de sus problemas sociales y económicos.
Pastoral Social del Vicariato de Guapi	Se dedica a la evangelización y formación cristiana, así como al acompañamiento a las comunidades en el desarrollo de obras sociales.
Asociación de Consejos de Guapi - ASOCONGUAPI	Se ocupa de la defensa de los intereses y la solución a las problemáticas de los consejos comunitarios del municipio.
Fundación Chiyangua	Trabaja por el rescate de prácticas culturales, la defensa de la equidad y el género en el Alto Guapi y el Bajo Guapi. Tiene alrededor de 25 años de labores lideradas por mujeres, que han gestionado e implementado iniciativas para el fortalecimiento del tejido social y la lucha por los derechos de las mujeres y las comunidades afro. Ha participado en procesos productivos que rescatan los saberes ancestrales en torno a la cocina tradicional y ha establecido alianzas con entidades como la Fundación ACUA, la Agencia de las Organización de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR, ONU Mujeres, el Ministerio de Cultura, el Instituto de Bienestar Familiar o el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico.
ASOMANOS NEGRAS	Es una organización constituida formalmente en agosto de 1998, con el propósito de generar sinergias entre líderes y lideresas para la creación de espacios de intercambio y encuentro entre generaciones que defienden y trabajan en pro de los derechos

	<p>étnicos de las comunidades negras, mediante el fomento de prácticas educativas que rescaten los valores asociados a la cultura y el entorno de los habitantes de la Costa Pacífica caucana. Su gestión, si bien ha traído consigo reconocimientos, también ha expuesto a los líderes de la organización en términos de seguridad<sup>101</sup>.</p>
<p>Coordinación de Consejos Comunitarios y organizaciones de base del Pueblo de la Costa Pacífica del Cauca - COCOCAUCA (antes, Asociación Juntos por el Progreso - JUNPRO)</p>	<p>Su creación se dio paralela al proceso de constitución de los consejos comunitarios. Desde su nacimiento en 1993 apoya la vinculación de las comunidades negras en espacios de representación, local, nacional e internacional. Está integrada por siete consejos comunitarios (entre ellos uno de las dos juntas directivas del Consejo Comunitario del Río Guajú que se disputaron la efectiva representación del consejo) y por cuatro organizaciones de base, entre ellas la Cooperativa de Mujeres Productivas de Guapi - COOPMUJERES, que desde 1992 busca generar espacios de discusión y solución a problemáticas sociales y económicas de las mujeres que la integran.</p>

Fuente: elaboración propia.

#### 4. PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS Y SU RELACIÓN CON LAS ECONOMÍAS ILEGALES

##### 4.1. En el departamento de Cauca

El departamento del Cauca ha sido uno de los más afectados por el conflicto armado en Colombia. Según el Plan de

---

101 Ver nota de prensa sobre agresiones provocadas a la organización, disponible en: <http://www.actualidadetnica.com/voces-etnicas/afrocolombianos/8878-agresion-a-la-oficina-de-aso-manos-negras-y-a-la-residencia-de-yolandagarcia-en-guapi.html>

Prevención y Contingencia de la Gobernación del Cauca 2016-2019, en el departamento han tenido presencia todos los grupos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Comando Ricardo Franco Frente Sur, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda.

El departamento es un corredor estratégico de movilidad de armas y droga que conecta con los departamentos de Tolima y el Valle del Cauca, donde gran parte de las rutas de envío de drogas ilícitas y los canales comerciales para armamento y contrabando se consolidan en Buenaventura. Así, la cadena del negocio ilegal se expande en una ruta que recorre desde el norte del Valle hasta las salidas al Pacífico.

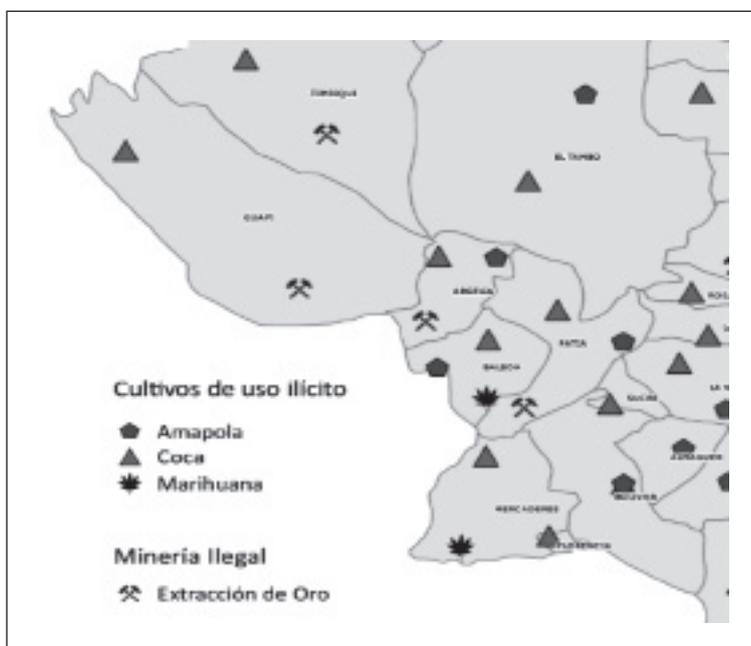
También existe una relación entre la minería, la presencia de actores armados ilegales y la militarización de territorios, que puede observarse en la creación de unidades militares especializadas en la custodia y protección de los proyectos minero-energéticos y de batallones de alta montaña en territorios indígenas. El paso de la minería tradicional artesanal a la minería mecanizada, legal e ilegal, tiene un profundo impacto en la vida de comunidades indígenas y afrodescendientes que quedan en medio de los enfrentamientos armados por el control territorial de las zonas de explotación minera, que ven su paisaje alterado por la acción de las retroexcavadoras y sus ríos contaminados por mercurio y productos químicos como el cianuro, utilizados en las explotaciones mineras de oro.

En cuanto a la presencia de cultivos ilícitos, de acuerdo con el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2016, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC, el 39 % de la coca del país se encuentra en la Región Pacífico. En 2016 se alcanzó

el punto más alto de toda la serie histórica, con 57.777 ha cultivadas, lo que supone 5 veces más que lo detectado en 2001, el punto más bajo de la serie. La región, pero en particular el departamento de Nariño, muestra un fuerte incremento de los cultivos de coca desde 2013, y el departamento del Cauca ocupa el segundo lugar, con un aumento de 3.935 ha cultivadas para el año 2016<sup>[102]</sup>.

### MAPA 1

#### CULTIVOS ILÍCITOS EN EL LITORAL DEL DEPARTAMENTO DEL CAUCA



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, 2018.

102 Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2016”, Bogotá, julio de 2017. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

## 4.2. En el municipio de Guapi

La población de Guapi ha convivido desde finales de la década de 1980 con guerrillas, paramilitares y bandas criminales enfrentados entre sí por el acceso y el control de recursos naturales, cultivos ilícitos y áreas óptimas para el tráfico de armas y drogas. Dentro de los grupos que mayor incidencia violenta han tenido en el municipio se encuentran los frentes 29, 8 y 60 de las FARC-EP, las columnas Milton Hernández y José Luis Cabrera del ELN, el Bloque Calima de las AUC, liderado por “Don Berna”, y bandas criminales asociadas al narcotráfico y la minería ilegal.

El bloque occidental de las FARC se posicionó a principios de los años ochenta en municipios como El Tambo, Argelia y Guapi (Cauca), Santa Bárbara, Tumaco y Olaya Herrera (Nariño) y Buenaventura y Patía (Valle del Cauca), en los cuales se encargó de supervisar cultivos de coca y laboratorios de procesamiento. La presencia de las FARC en Guapi tuvo como punta de lanza el Frente 8, para conformarse posteriormente el Frente 60 una vez llegaron al municipio.

A finales de los años ochenta, el sector cocalero en esta zona del Pacífico llamó la atención de integrantes del ELN que empezaron a movilizarse por el municipio de Santa Bárbara de Iscuandé en Nariño. En su recorrido hicieron hostigamientos a empresas madereras de municipios como Cajibío y Morales, y establecieron corredores de tránsito para tener control sobre la vía Panamericana y poder acceder al suroccidente y el centro del país. En su recorrido, el ELN logró llegar a los ríos Micay y Naya, lo que ponía a su alcance municipios como Timbiquí y Guapi, convirtiéndose este último en un territorio de paso por no representar un punto clave de operación. Sin embargo, la presencia en el municipio del ELN le permitió una constante comunicación con la población, especialmente con comunidades lejanas de la cabecera municipal. Desde finales de los años noventa, esta guerrilla realizó diversos intentos de

retomar la zona con el objetivo de controlar los corredores de tráfico de drogas, armas e insumos<sup>103</sup>.

La presencia de grupos paramilitares en la Costa Pacífica caucana comienza a consolidarse desde el año 2002 y se hace visible en Guapi con grupos asociados al narcotráfico, especialmente en las partes altas de los ríos Guapi y Napi y algunos de sus afluentes. Inicialmente ingresaron movilizandolos hombres desarmados en lanchas privadas, posteriormente introdujeron el armamento y se ubicaron en las bocas del río Napi, en la intersección de este con el río Guapi<sup>104</sup>. En 2004 el Bloque Calima logró establecerse temporalmente en las cabeceras de los ríos Guajuí y Napi, con el propósito de tener acceso al Pacífico para la exportación de cocaína y para poder atacar a los frentes 29 y 60 de las FARC que habían logrado posicionarse en la Cordillera Occidental, coincidiendo con el hostigamiento de las Fuerzas Armadas a la guerrilla de las farc en el marco de los primeros años de la Operación Espada<sup>105</sup>. En esta zona se pudo identificar como principales comandantes a Juan Mauricio Aristizábal, alias “El Fino”, y a Jhon Henry Jaramillo Henao, alias “El Mocho”, que no consiguieron ir más allá del municipio de

---

103 Véase Defensoría del Pueblo, “Informe Estructural Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica Cauca, Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”, cit., p. 70.

104 *Ibid.*, p. 83.

105 Estrategia militar de las Fuerzas Armadas que inició su consolidación en el año 2003 mediante la implementación de diferentes planes de guerra en contra de las FARC, como lo fue la campaña JM que se adelantó hasta finales de 2005 en diferentes zonas del país. Los resultados de esta estrategia produjeron la desarticulación de cuadrillas, compañías y bloques de las FARC. Dado el éxito de la campaña JM, en el año 2006 se implementó el Plan Campaña Consolidación, que buscaba restablecer la autoridad del Estado en el territorio nacional mediante una intervención ofensiva a través del uso legítimo de la fuerza. Lo anterior dio como resultado el plan de guerra implementado en el año 2007, que para 2010 fue replanteado como Plan de Guerra Bicentenario. Para más información, véase: [https://dicoe.mil.co/revista\\_ejercito/revista/Revista\\_195/plan-de-guerra-espada-de-honor.html](https://dicoe.mil.co/revista_ejercito/revista/Revista_195/plan-de-guerra-espada-de-honor.html)

Guapi debido a la presencia del Bloque Libertadores del Sur que hacía parte del Bloque Central Bolívar de las FARC, por lo que se retiraron del territorio en el año 2006.

La retirada de los paramilitares y la continuidad de la Operación Espada, que provocó la huida de las FARC, alentaron los intentos de control territorial del ELN a partir del año 2006, con la llegada de la columna José Luis Cabrera proveniente de El Charco e Iscuandé, provocando enfrentamientos con las FARC y las organizaciones armadas surgidas con posterioridad a la desmovilización de los paramilitares. Estos enfrentamientos se agudizaron con la implementación de megaproyectos agroindustriales para la producción de biocombustibles derivados de la palma como lo fue la hidroeléctrica de Brazoseco en el río Napi.

Como resultado del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, sus disidentes se integraron en las denominadas bandas criminales emergentes (Bacrim). En el caso de Guapi se ha detectado la presencia de Los Rastrojos, liderados por Javier Antonio y Luis Enrique Calle Serna, exparamilitares del cartel del Norte del Valle que han asumido el control de los cultivos y laboratorios para el procesamiento de la coca en Cauca, Nariño y el Valle.

En el año 2015, los campamentos de las FARC ubicados en las veredas de San Agustín, Las Juntas y Balsillas fueron bombardeados, como represalia por la emboscada que dejó 11 militares muertos y 20 heridos en zona rural del municipio de Buenos Aires, Cauca. Según las cifras oficiales, el bombardeo causó 26 muertos, incluido Pedro Nel Daza Martínez, alias “Jairo Martínez”, quien participó de la mesa de Negociaciones de La Habana, y al menos 394 desplazados<sup>106</sup>.

---

106 Véase nota de la rueda de prensa del Presidente Juan Manuel Santos, en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/juan-manuel-santos-revela-que-murieron-26-guerrilleros-en-cauca/428614-3>

## 5. EFECTOS DEL CONFLICTO ARMADO Y VICTIMIZACIÓN EN GUAPI

De acuerdo con las cifras publicadas en la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, se establece que en el departamento del Cauca se ha presentado de 1985 a 1 de Julio de 2017 un total de 503.645 víctimas, siendo el desplazamiento forzado el hecho con mayor número de víctimas (380.427); seguido por el homicidio (52.262), amenaza (28.830), pérdida de bienes (19.492) y acto terrorista (14.239).

De acuerdo a las cifras de la Red Nacional de Información, de 1985 a agosto de 2017, Guapi cuenta con 21.000 víctimas; si tomamos en cuenta el número de habitantes de acuerdo del censo DANE 2005, se podría afirmar que más del 95 % de la población ha sido víctima del conflicto armado, siendo el desplazamiento con 19.317 víctimas, el delito de amenazas con 1.722 y el homicidio con 345, los tres hechos más recurrentes.

TABLA 6  
HECHOS VICTIMIZANTES EN GUAPI

Tipo de hecho	N.º de hechos
Acto terrorista	274
Amenaza	1722
Delitos contra la integridad sexual	32
Desaparición forzada	87
Desplazamiento	19.317
Homicidio	345
Mínas antipersona	3
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	156
Secuestro	15
Tortura	8
Vinculación de niños y adolescentes	16
Total	21.975

Fuente: Red Nacional de Información (RNI) de la Unidad para las Víctimas, agosto de 2017.

Según el histórico de desplazamientos presentados en el departamento del Cauca entre 2010 y 2016 del Registro Único de Víctimas, Guapi es el segundo municipio más afectado, con un total de 14.005 personas desplazadas de su territorio, número únicamente superado por Suárez, con un total de 17.684, y ocupando el tercer lugar el municipio vecino de Timbiquí, con un total de 12.542.

En el cuadro siguiente se presentan algunos de los casos de desplazamiento más recientes en Guapi. El desplazamiento es uno de los conflictos más frecuentemente reportados por las personas entrevistadas en el trabajo de campo, que manifiestan haber tenido retornos poco dignos, encontrando sus casas destruidas y la pérdida de sus bienes, sin que los escasos mecanismos de reparación les hayan compensado satisfactoriamente. Un buen número de las personas desplazadas no retornan a sus lugares de origen, particularmente las provenientes del departamento de Nariño, y se quedan a vivir en la cabecera municipal, que se muestra incapaz de integrar en condiciones dignas a quienes deciden quedarse, lo que genera conflictos con los vecinos en la búsqueda de un lugar de alojamiento y en la competencia con ellos por los trabajos informales existentes para ganarse el sustento.

#### RECIENTES CASOS DE DESPLAZAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE GUAPI

*11 de febrero de 2016 - Consejo Comunitario de San Francisco (inmediaciones del río Napi y el río San Francisco). Como resultado de enfrentamientos entre el Ejército y presuntos integrantes del ELN se presentaron restricciones a la movilidad en Santa Ana y La Calle del Consejo Comunitario San Francisco durante 10 días. Estas restricciones afectaron también a las comunidades de Pascualero, Cascajero, Obregones, Madre Vieja, San Miguel y El Roble<sup>107</sup>.*

*22 de mayo de 2015 - Consejo Comunitario de Alto Guapi.* Un total de 113 familias se desplazaron hacia el casco urbano de Guapi. Las familias afectadas fueron alojadas en la casa de la cultura para luego regresar a su territorio en el mes de agosto del mismo año con el apoyo del Comité Territorial de Justicia Transicional. En ese año, en febrero y septiembre, las mismas comunidades sufrieron restricciones a la movilidad que afectaron a cerca de 400 familias<sup>108</sup>.

*Del 9 al 21 de septiembre de 2014 - Consejo Comunitario de San Francisco.* 83 familias, integradas 367 personas, de las comunidades de Partidero, Buenavista y Calle Honda, fueron desplazadas por enfrentamientos entre las FARC y la Fuerza Pública<sup>109</sup>.

*9 y 10 de marzo de 2013 - Consejo Comunitario del Río Guajuí.* 40 familias abandonaron la vereda Limones, desplazándose hacia la cabecera municipal por causa de enfrentamientos entre las FARC y la Infantería de Marina.

*Del 9 de junio al 14 de julio de 2011 - Consejos Comunitarios de Alto Guapi y Bajo Guapi.* Se presentaron desplazamientos de las comunidades de Partidero y Caimito por enfrentamientos entre las FARC y la Fuerza Pública<sup>110</sup>.

Fuente: elaboración propia.

107 Véase Consejo Noruego para los Refugiados, “Informe Final MIRA: Consejos Comunitarios Alto Guapi y San Francisco, Guapi (Cauca). Situación de afectación por conflicto Consejos comunitarios Alto Guapi y San Francisco”, Bogotá, junio de 2016. Disponible en: [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/160712\\_informe\\_final\\_mira\\_guapi.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/160712_informe_final_mira_guapi.pdf)

108 Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA), “Colombia: desplazamientos masivos en Guapi (Cauca)”, Informe de Situación n.º 1, Bogotá, septiembre de 2014. Disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/document/desplazamientos-masivos-en-guapi-cauca-colombia-informe-de-situaci%C3%B3n-no>

109 *Ibid.*

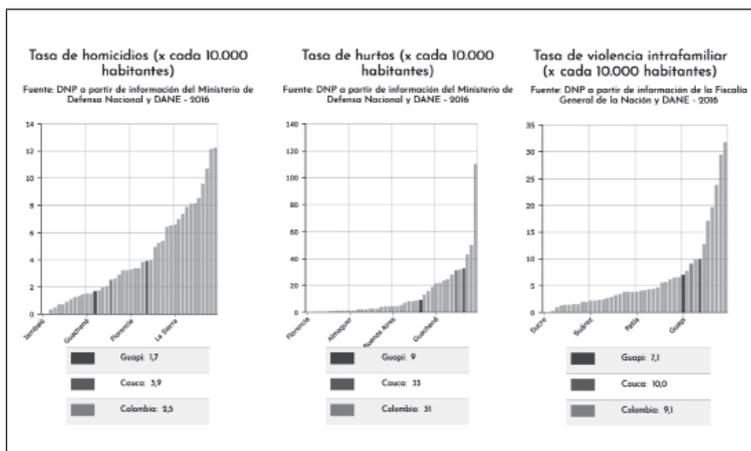
110 Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA), “Colombia: desplazamiento masivo (Guapi, Cauca)”,

Por otro lado, y según los últimos reportes del Departamento de Planeación Nacional y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, sobre el conflicto armado y la seguridad, el municipio registró, ente 1984 y 2017, 18 personas secuestradas, sobre el total nacional de 35.826.

Si observamos la tabla expuesta a continuación sobre tasa de homicidios, hurtos y delitos de violencia intrafamiliar en Guapi en 2016, encontramos que los datos están muy por debajo de las tasas departamental y municipal. Esto podría llevar a concluir que la inseguridad causada por hechos delictivos en Guapi está directamente relacionada con el conflicto armado y que el cese de las actividades militares de las FARC ha tenido un impacto positivo. Indudablemente es así. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como se desprende del trabajo de campo, existe un subregistro muy elevado de hurtos y de hechos de violencia contra la mujer que no se denuncian, por lo que para estos delitos los datos basados exclusivamente en denuncias no son necesariamente representativos de la situación real. Por otra parte, para el año de los datos, aunque las FARC habían cesado en su actividad armada, seguían haciendo presencia en el territorio y, tal y como expresan las personas entrevistadas durante la investigación en terreno, su mera presencia y las penas que imponían en ejercicio de la justicia armada suponían un desincentivo para la comisión de determinados delitos, como los hurtos.

## GRÁFICO 2

### HECHOS VICTIMIZANTES DENUNCIADOS EN GUAPI - 2016



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

La situación de inseguridad no ha desaparecido en Guapi. Respecto a los homicidios, debe tenerse en cuenta que los líderes sociales Jesús Orlando Grueso Obregón y Jonathan Cundumi Anchino fueron asesinados allí, el 9 de febrero de 2018, a la salida de una reunión en la vereda La Soledad, en el Consejo Comunitario del Río Napi. Ambos pertenecían al Movimiento Étnico y Popular del Pacífico (MOEP) y a la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM), y se encontraban impulsando el proceso de sustitución gradual y voluntaria de cultivos ilícitos estipulado por el Acuerdo de Paz. Ambos habían protestado contra las restricciones a la movilidad en el río Napi debidas al paro armado decretado por el ELN del 10 al 13 de febrero de 2018, por lo que este grupo armado podría ser el responsable. Además, algunos de los testimonios recogidos en el trabajo de campo muestran que la inseguridad no se debe exclusivamente a la presencia de este actor armado, sino

que también se debe a las bandas armadas asociadas a los mineros ilegales y a personas armadas que hacen presencia en las comunidades rurales y de las que los habitantes dicen desconocer a qué banda o grupo armado pertenecen.

**CAPÍTULO TERCERO**  
**CONFLICTIVIDAD EN LAS POBLACIONES**  
**RURALES DE GUAPI**

1. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO  
Y RUTAS METODOLÓGICAS APLICADAS

Durante la investigación de campo realizada en el municipio de Guapi entre los días 15 y 21 de noviembre de 2017 y 11 y 14 de abril de 2018 se utilizaron diferentes herramientas de recolección de datos para identificar, de un lado, los conflictos que de manera más habitual se presentan en los consejos comunitarios de la zona rural y, de otro, cuáles son los mecanismos para resolver dichos conflictos a los que acuden sus habitantes. Asimismo, se hizo un rastreo judicial para identificar cuáles eran los asuntos que más frecuentemente eran elevados a las instancias judiciales del municipio. También se aplicaron instrumentos para recabar datos sobre el grado de conocimiento/desconocimiento de las autoridades que efectivamente hacen presencia en Guapi y de las autoridades o instituciones que, a juicio de los entrevistados y entrevistadas, es necesario implementar más urgentemente en el municipio.

En este capítulo expondremos los hallazgos en materia de conflictividad y en el próximo presentaremos los relativos a los mecanismos de resolución de conflictos, conocimiento/desconocimiento de autoridades e instituciones deseadas.

Esta introducción sobre la metodología de investigación utilizada es común a ambos capítulos.

Para recabar la información se recorrieron las siguientes rutas metodológicas:

– *Aplicación de encuestas a autoridades comunitarias, municipales y nacionales con presencia en Guapi.* Los días 15, 16 y 17 de noviembre de 2017 se realizaron reuniones con representantes de las juntas directivas de los consejos comunitarios de Alto Guapi, Bajo Guapi, Guajuí, Napi y San Francisco; de la Asociación de Juntas de Acción Comunal; de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía; del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP); de la Defensoría del Pueblo; de la Inspección de Policía, y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Se aplicaron en total 11 encuestas. Cada uno de los formatos contenía preguntas generales, dirigidas a todas las autoridades presentes<sup>111</sup>, y una serie de preguntas específicas, dirigidas a autoridades particulares. Las preguntas generales versaban sobre: conocimiento/desconocimiento de las autoridades que existen en el municipio de Guapi; las autoridades que en opinión de los entrevistados y las entrevistadas resultaba más urgente crear en el municipio; la utilización de los actores armados

---

111 Las preguntas generales eran: A. ¿Qué autoridades formales e informales para la administración de justicia y la solución de conflictos existen actualmente en Guapi?; B. Según su experiencia, ¿qué autoridades formales e informales para la administración de justicia y la solución de conflictos faltan en Guapi?; C. ¿Ha tenido usted noticia de casos en los que los ciudadanos o ciudadanas hayan acudido ante actores armados para resolver sus conflictos? (No es necesario que usted haya tenido relación directa o competencia sobre el mismo); D. A su juicio, ¿cuál sería la institución del sistema de justicia –formal o informal– que de manera más urgente debería establecerse en Guapi?; E. En los casos que son de su conocimiento, ¿qué tipos de conflictos son los más frecuentes?; F. Cuando se produce uno de estos conflictos, ¿a quién acuden los ciudadanos que habitan la cabecera municipal en primera instancia?; G. Cuando se produce uno de estos conflictos, ¿a quién acuden los ciudadanos que habitan las veredas y los ríos en primera instancia?

como mecanismos de resolución de conflictos; el tipo de conflictos que de manera más frecuente se producían en Guapi, y los mecanismos de resolución a los que acudían los habitantes de la cabecera, por una parte, y los habitantes de las zonas rurales, por la otra.

– *Entrevistas semiestructuradas con representantes de organizaciones sociales con presencia y actividad permanente en el municipio de Guapi.* En concreto, se realizó una reunión con miembros de Pastoral Social y otra con representantes de la Fundación Chiyangua. En ambas reuniones se les preguntó tanto por el tipo de conflictos que consideraban que se producían con más frecuencia como por los mecanismos de resolución empleados, y se les consultó si existían diferencias entre los mecanismos utilizados en la cabecera municipal y en las zonas rurales.

– *Entrevistas semiestructuradas aplicadas en grupo con representantes de las comunidades de veredas y corregimientos rurales del municipio de Guapi.* En cada uno de los encuentros con las comunidades (18, 19 y 20 de noviembre de 2017 y 12 de marzo de 2018) se desarrollaron entrevistas semiestructuradas con listado de preguntas abiertas. Esencialmente se preguntó sobre los conflictos que de forma más habitual se daban en sus respectivas veredas o corregimientos, y sobre los mecanismos de resolución a los que acudían para cada tipo de conflicto reportado. A diferencia de lo que ocurrió con las encuestas a las autoridades, en las que se dio un listado cerrado de conflictos y de autoridades, con la posibilidad de indicar “otros”, en las entrevistas a las comunidades no se definió previamente qué se consideraba como conflicto ni qué se consideraba como autoridad o mecanismos de resolución, intentando que las respuestas fueran plenamente espontáneas. En ocasiones se pidió a los entrevistados que profundizaran o aclararan algunas de sus respuestas.

Estas entrevistas fueron realizadas con los representantes de cada una de las veredas o corregimientos presentes en

las reuniones convocadas por los consejos comunitarios. En total, se hicieron 3 entrevistas con grupos de representantes de veredas y corregimientos del Consejo Comunitario de Alto Guapi<sup>112</sup>; 5 entrevistas con grupos de representantes de las veredas y corregimientos del Consejo Comunitario de Guajuí<sup>113</sup>; 5 con grupos de representantes de las veredas y corregimientos del Consejo Comunitario de Bajo Guapi<sup>114</sup>; 1 con un grupo con representantes de distintas veredas y corregimientos del Consejo Comunitario de Napi<sup>115</sup>; y, finalmente, 1 con representantes de la comunidad de Santa Ana, en el Consejo Comunitario de San Francisco. En total, se practicaron 17 entrevistas a un total de 85 personas en los cinco consejos comunitarios de la jurisdicción de Guapi. Pese a que esta es la fuente principal de los datos cualitativos recabados en la investigación, la repetición de exactamente las mismas preguntas en cada una de las entrevistas permitió agrupar y cuantificar los datos ofrecidos por los y las informantes.

Las reuniones con las comunidades de los ríos Alto Guapi, Bajo Guapi y Guajuí se realizaron en una comunidad rural de los propios ríos: la reunión con las comunidades del río Alto Guapi, en la vereda de Caimito; la reunión con la comunidad del río Guajuí, en el corregimiento de Quiroga; y la reunión con la comunidad del río Bajo Guapi, en Bonanza. Todas estas reuniones se llevaron a cabo en lugares públicos de reunión existentes en las poblaciones. Las reuniones

---

112 Correspondientes a las veredas y corregimientos de Caimito, El Naranjo y Llantín.

113 Correspondientes a las veredas y corregimientos de Quiroga; Limones; San José del Guare, San Antonio, Concepción y Santa Rosa (requirieron adelantar la entrevista en conjunto); Joanico, y El Carmelo.

114 Correspondientes a las veredas de Temuey; Sansón y Las Parcelas; El Penitente y El Carmen; Partidero; Boca de Napi y La Pampa.

115 Correspondientes a las veredas y corregimientos de Calle Larga, Playa de Enmedio, San Agustín, Chuárez y Santa Gertrudis.

con los representantes de las comunidades de los ríos San Francisco y Napi ocurrieron en la cabecera municipal, en el salón de eventos del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IAAP), porque los presidentes de ambos consejos comunitarios no autorizaron el desplazamiento de los investigadores a sus respectivos ríos, por lo que se decidió transportar a los representantes de las comunidades al centro urbano de Guapi.

–*Entrevistas estructuradas con pregunta cerrada.* En paralelo a las entrevistas semiestructuradas se llevaron a cabo entrevistas estructuradas con listado cerrado de preguntas con el objeto de recabar datos cuantificables, dirigidos a identificar: (i) el conocimiento / desconocimiento de los miembros de las comunidades de las autoridades formalmente constituidas en Guapi para la resolución de conflictos; (ii) la existencia o inexistencia de autoridades ancestrales según los miembros de la comunidad consultados; y (iii) las instituciones que juzgaban debían instalarse de manera más urgente en el municipio. Para el bloque de preguntas (i) y (iii) se leyó un listado de 17 autoridades<sup>116</sup>, y en la sistematización de respuestas se incluyó la categoría no sabe / no responde. En total, se realizaron 83 entrevistas estructuradas con pregunta cerrada.

–*Entrevistas semiestructuradas individuales con un habitante de la comunidad de Santa Ana del río San Francisco y con un originario de la comunidad de Calle Larga del río Napi.* Al no tratarse de entrevistas mantenidas con la comunidad, sus resultados no se computan dentro de los datos cuantitativos surgidos del

---

116 El listado de las autoridades es el siguiente: Inspección de Policía, Fiscalía, casas de justicia, Policía, Ejército, junta directiva del consejo comunitario, defensores del cliente de empresas servicios públicos, oficinas de quejas y reclamos, Contraloría, Alcaldía, Comisaría de Familia, jueces de paz, centros de arbitraje, superintendencia, Procuraduría, oficina de atención a víctimas, juntas locales de la comunidad.

cuestionario aplicado en la entrevista con las comunidades de ambos ríos en materia de conocimiento / desconocimiento de autoridades y sobre las instituciones que de manera más urgente deben establecerse en Guapi. Sin embargo, si se les realizó la entrevista semiestructurada sobre conflictividad y mecanismos de resolución de conflictos, por lo que sus respuestas se tienen en cuenta a este respecto.

– *Entrevista con mujeres de las comunidades del río Guajuí*, que tuvo lugar en el corregimiento de Quiroga sin participación masculina, con excepción del director del equipo investigador<sup>117</sup>.

Para la identificación de la conflictividad en las instancias judiciales del municipio, datos que se utilizarán como elemento de contraste con los hallazgos derivados de la investigación de campo, se recurrió a las siguientes fuentes:

– *Consulta de datos nacionales estadísticos*. Se consultó la base de datos del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia con base en las estadísticas judiciales del Consejo Superior de la Judicatura.

– *Mapeo judicial en terreno*. En las visitas de campo se adelantó una revisión de los procesos judiciales en los juzgados Promiscuo del Circuito, Promiscuo Municipal y de Familia con sede en Guapi. Allí se hizo un registro cuantitativo de los procesos que ingresaron en 2017. Se hizo énfasis en los procesos que ingresaron al conocimiento de dichas autoridades en el área penal y de tutela, registrando la naturaleza de los delitos cometidos o de los derechos vulnerados, respectivamente.

---

117 Todas las personas entrevistadas y encuestadas firmaron un documento de consentimiento informado en el que el equipo investigador se comprometía a la confidencialidad de la fuente. Por ello los resultados se exponen sin hacer referencias concretas a los informantes que pudieran permitir su identificación.

En la segunda visita realizada en abril de 2018 se adelantaron actividades de presentación de las conclusiones provisionales de la investigación consolidadas por el equipo:

– *Reunión de presentación a las autoridades de las conclusiones provisionales de la investigación*: a ella acudieron representantes de los consejos comunitarios, de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía y del IAP.

– *Reunión de presentación a la comunidad de las conclusiones provisionales de la investigación*: a ella acudieron dos representantes de las comunidades de cada uno los ríos, elegidos y elegidas durante las entrevistas. Debido a la falta de autorización de los presidentes de los consejos comunitarios de Napi y San Francisco para el desplazamiento de los investigadores, la reunión con ambas comunidades tuvo que ser pospuesta para la segunda visita al municipio, visita en la que tuvieron lugar las reuniones de presentación de resultados. Por esta razón, dicha presentación solo contó con la presencia de los representantes de las comunidades de los ríos Alto Guapi, Bajo Guapi y Guajú.

En ambas reuniones se presentaron diapositivas con las principales conclusiones que arrojó el análisis preliminar de la información recabada en la primera visita de noviembre de 2017, y se realizaron dos entrevistas semiestructuradas, una en cada reunión, donde a la vista de cada una de las diapositivas, a modo de grupo focal, se preguntaba a los asistentes si les causaba o no sorpresa el resultado arrojado por la investigación, y sobre las causas que, a su juicio, explicaban ese resultado.

La exposición de los resultados obtenidos se realiza cuantificando el número de ocasiones en las que se produce una misma respuesta (o una no respuesta), que sirve de referencia para establecer los problemas que deben ser explicados, pero la formulación de la hipótesis explicativa

se hace tomado en consideración dos tipos de fuentes de información:

- El contenido de las respuestas dadas en las entrevistas semiestructuradas, es decir, las palabras que utilizaron para expresarse las personas entrevistadas, el sentido que les otorgaron y el contexto en el que las expresaron (reunión pública o privada; de forma espontánea o ante una pregunta específica de los entrevistadores).

- La información existente en bases de datos oficiales y en los trabajos de campo realizados en Guapi por el Ministerio del Interior en aplicación del mandato contenido en el auto 005 de 2009 de la Corte Constitucional pocos meses antes de la aplicación de nuestra investigación en terreno, como documentos para contrastar parte de la información recabada.

A través de este tipo de análisis se pretende hacer tres cosas:

- 1) Respecto a la *resolución de los conflictos*, se pretende realizar una caracterización general del modo de funcionamiento de los mecanismos comunitarios de resolución y de la forma subsidiaria en que se articulan con los mecanismos institucionales formales y con la resolución de conflictos por parte de los actores armados.

- 2) Respecto al tipo de conflictos reportados, se pretende encontrar elementos explicativos de algunas *contradicciones* que revela el cruce de los datos cuantitativamente sistematizados, singularmente:

- La contradicción entre las respuestas de las autoridades y las respuestas de la comunidad a una misma pregunta.

- La contradicción entre la importancia que se atribuye a los conflictos que involucran la seguridad de las personas en el territorio como el principal problema que sufren las comunidades en las respuestas dadas por los habitantes de uno de los consejos comunitarios, y la relativa escasez de respuestas de este tipo reportadas en el resto de los consejos.

– La contradicción entre la frecuencia y la importancia atribuida a la violencia contra la mujer cuando las respuestas se obtienen en reuniones grupales y la frecuencia y la importancia atribuida a la misma cuando se pregunta a grupos de mujeres sin presencia masculina o en entrevistas individuales.

– La contradicción entre el bajo nivel de utilización de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos y la significativa importancia de los delitos entre las categorías de conflictos más frecuentes reportados por la comunidad, además del deseo expresado por la comunidad de contar con instituciones de carácter judicial.

Debe tenerse en cuenta que algunas de estas contradicciones afloraron en la primera cuantificación y sistematización de los datos que realizamos después de la primera visita a Guapi en noviembre de 2017 y que, al menos sobre los dos primeros tipos de contradicciones, se preguntó tanto a las autoridades como a las y los representantes de las comunidades en las reuniones de presentación preliminar de conclusiones, las cuales tuvieron lugar en la segunda visita en abril de 2018. Por tanto, en el texto no se ofrecen explicaciones a las contradicciones surgidas exclusivamente del análisis del investigador, sino que se utilizan también las propias explicaciones ofrecidas por las autoridades y por los y las representantes de las comunidades rurales que participaron en la reunión de presentación preliminar de conclusiones, contrastándolas con la información existente en bases de datos oficiales, en los trabajos de campo del Ministerio del Interior de 2017, en algunas obras doctrinales y en la observación directa de los investigadores durante el trabajo de campo.

3) Respecto al *contexto* en el que se produce la conflictividad y sus modos de resolución, y a las *consecuencias* que para las comunidades tiene la conflictividad, se pretende comparar contenidos susceptibles de ser relacionados entre

sí que se encuentran en respuestas dadas a diferentes preguntas para realizar una caracterización general que, de modo sintético, puede expresarse así:

– El *contexto* en el que se produce la conflictividad es el del miedo de las comunidades en una situación de inseguridad e incertidumbre provocada por la salida de las FARC del territorio, y el del abandono de las zonas rurales por parte de la institucionalidad existente en la cabecera municipal. Se tiene miedo a hablar de la violencia que los actores armados ejercen sobre la comunidad o a reconocer la violencia contra la mujer dentro de la familia, pero también se tiene miedo a que una intervención del Estado afecte los ingresos que se obtienen de las economías ilegales.

– También forma parte del *contexto* el tipo específico de presencia que hacen las instituciones estatales en Guapi, que combina la *ausencia* de la autoridad del Estado en las zonas rurales con estallidos intermitentes de respuestas institucionales represivas (aspersión con glifosato, confinamientos, enfrentamientos armados con los grupos ilegales), así como con una *insuficiencia e inadecuación* de la oferta de mecanismos institucionales con respecto a la conflictividad del territorio y a las características de las personas que la sufren.

Los resultados de la investigación también se discuten poniéndolos en relación con la bibliografía existente en materia de: acceso a la justicia en los territorios rurales de Colombia; organización y funcionamiento de las comunidades negras del Pacífico colombiano; y resolución de conflictos por parte de grupos armados, para poner de relieve, bien la consistencia de los resultados con fenómenos observados en otras partes de Colombia, bien algunas diferencias encontradas en los consejos comunitarios de Guapi. También se discuten el significado y las consecuencias de la precaria presencia del Estado en las comunidades rurales del municipio y su repercusión en la generación y mantenimiento de áreas de orden social comunitario y de órdenes sociales en disputa,

en el entendimiento de que este tipo de juicio resulta determinante a la hora de establecer un diagnóstico sobre la situación institucional, sobre los problemas que provoca y sobre las soluciones que deberían ofrecerse en el marco del proceso de paz.

## 2. MAPEO DE LA CONFLICTIVIDAD EN GUAPI

### **2.1. Los conflictos más frecuentes en Guapi según las autoridades encuestadas**

En las encuestas practicadas a las autoridades de la cabecera municipal de Guapi se presentó un listado de 62 conflictos, distribuidos en 10 categorías generales de conflictividad. El objetivo era que cada uno de los participantes identificara cuáles son, a su juicio, los problemas que de manera más frecuente enfrentan los habitantes del municipio y que provocan conflictos. En los formatos entregados, las autoridades podían marcar la cantidad de conflictos que estimaran pertinentes. Así, se encontró que, de las 62 subcategorías de conflicto, 22 de ellas fueron marcadas por 5 o más de los 11 informantes, mientras que las 40 restantes fueron marcadas por 4 o menos participantes.

Frente a las 22 subcategorías de conflicto marcadas por la mayoría de autoridades encuestadas se encontró que los conflictos más frecuentes en Guapi, según las autoridades, son: violencia intrafamiliar (91 %); hurto o robo (73 %); violencia sexual, prestación del servicio de salud, condiciones laborales precarias, falta de pago de la remuneración laboral (64 %); linderos, basuras en sitios públicos, falta de infraestructura adecuada, (no) suministro de medicamentos, desplazamientos, desaparición forzada (55 %); riñas, (no) afiliación a servicios de salud, impago de deudas, homicidio, amenazas, narcotráfico, invasión o mal uso del espacio público y atentados al medio ambiente (45 %).

TABLA 7  
CONFLICTOS MÁS FRECUENTES SEGÚN AUTORIDADES ENCUESTADAS

Tipo de conflicto	%	Informantes
Violencia intrafamiliar	91 %	10
Hurto o robo	73 %	8
Falta pago de remuneración	64 %	7
Condiciones laborales	64 %	7
Prestación de servicios de salud	64 %	7
Violencia sexual	64 %	7
Linderos	55 %	6
Basuras en sitio público	55 %	6
Suministro de medicamentos	55 %	6
Falta de infraestructura adecuada	55 %	6
Desplazamiento	55 %	6
Desaparición forzada	55 %	6
Vecinos	45 %	5
Riñas	45 %	5
Afiliación a servicios de salud	45 %	5
Pago de dinero que debe o le adeudan	45 %	5
Homicidio	45 %	5
Amenaza	45 %	5
Narcotráfico	45 %	5
Invasión o mal uso del espacio público	45 %	5
Falta de infraestructura	45 %	5
Atentados al medio ambiente	45 %	5
Total de participantes	11	

\* Porcentaje de encuestados que señalan el conflicto como más frecuente sobre el total de informantes.

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a las 10 categorías generales de conflictividad, encontramos que la categoría más marcada por los participantes, con mucha distancia de las demás, es la de delitos (32,3 %), seguida por los conflictos de vivienda y vecindad (16,6 %), salud (11 %), trabajo (8,7 %), hábitat (7,9 %), familia y hogar (6,5 %), libertad y derechos civiles (6 %) y conflictos económicos y de consumo (4,8 %).

Ahora bien, si sumamos todas las categorías y subcategorías que involucran la prestación de servicios públicos por parte del Estado<sup>118</sup>, encontramos que la segunda gran categoría de conflictos reportados en las encuestas aplicadas a las autoridades es justamente la del incumplimiento de obligaciones relacionadas con los servicios públicos por parte del Estado (21 %).

TABLA 8  
CATEGORÍAS DE CONFLICTOS MÁS FRECUENTES  
SEGÚN AUTORIDADES ENCUESTADAS

Categoría general de conflictividad	Porcentaje
Delitos	32,3 %
Vivienda y Vecindad	16,6 %
Salud	11 %
Trabajo	8,7 %
Hábitat	7,9 %
Familia y Hogar	6,5 %

118 Lo que supone: dentro de la categoría Vivienda y Vecindad, las subcategorías Servicios Públicos Domiciliarios (4 menciones, de 229 totales) y Basuras en Sitio Público (6, de 229); las categorías Salud (25, de 229) y Educación (8, de 229); y dentro de la categoría Hábitat, la subcategoría Falta de Infraestructuras (5, de 229).

Categoría general de conflictividad	Porcentaje
Libertad y Derechos Civiles	6 %
Conflictos Económicos y de Consumo	4,8 %
Educación	3,5 %
Asuntos con el Estado	2,6 %

\* La tabla mide el porcentaje de conflictos reportados dentro de cada categoría sobre el total de respuestas.

Fuente: elaboración propia.

## 2.2. Los conflictos más frecuentes en Guapi según las comunidades rurales

En la entrevista semiestructurada realizada con grupos de personas pertenecientes a las veredas y corregimientos rurales del municipio de Guapi se preguntó por los conflictos que de modo más frecuente se producían en sus comunidades. Se pretendía una respuesta plenamente espontánea, por lo que no se definía con carácter previo qué se entendía por conflicto ni se ofrecían categorías de conflictos, sino que se invitaba a las personas entrevistadas a reportar cualquier acción u omisión que consideraran conflictiva o problemática para la convivencia en la comunidad. Posteriormente, se agruparon las respuestas iguales en tipos singulares de conflicto para cuantificar la frecuencia de cada tipo en las zonas rurales del municipio. Se encontró que las 85 personas entrevistadas reportaron un total de 105 conflictos y 35 tipos distintos de conflictos, y se constató la existencia de un grado relativamente bajo de repetición, ya que los 2 conflictos que más veces se reportaron lo fueron únicamente en 9 ocasiones y 21 de los 35 tipos distintos de conflictos reportados lo fueron en 1 o 2 ocasiones<sup>119</sup>. Ello indica que

---

119 Los conflictos reportados en una sola ocasión fueron 14, en concreto: Conectividad; Educación; Falta de electricidad; Infraestructura; Disputa

existe una gran variedad de hechos que los habitantes de las comunidades rurales consideran como conflictivos.

En la tabla utilizamos dos parámetros de medición: el porcentaje de ocasiones en que un tipo singular de conflicto es mencionado respecto al total de conflictos reportados, que es de 105, y el número de grupos entrevistados que reportaron el conflicto respecto al total de grupos entrevistados, que es de 17. Únicamente tenemos en cuenta los conflictos que han sido mencionados al menos por 3 grupos de los entrevistados. Así las cosas, por ejemplo, el desplazamiento, que fue mencionado en 9 ocasiones, supone el 8,6 % del total de los conflictos y ha sido reportado por el 53 % de los grupos entrevistados.

TABLA 9  
CONFLICTOS MÁS FRECUENTES SEGÚN LAS COMUNIDADES RURALES

Tipo de conflicto y ocasiones en que se menciona	Frecuencia respecto al total de conflictos reportados	Frecuencia respecto al total de grupos entrevistados
Desplazamiento (9)	8,6 %	53 %
Tala ilegal de árboles (9)	8,6 %	53 %
Aspersiones con glifosato (8)	7,6 %	47 %
Violencia intrafamiliar (7)	6,7 %	41 %
Salud (6)	5,7 %	35,3 %
Bochinche (6)	5,7 %	35,3 %

---

territorial con indígenas; Embarazos adolescentes; Falta de pago de deudas; Problemas de convivencia; Agotamiento de la pesca; Homicidio; Siembra de coca en colino ajeno; Regulación venta de oro; Seguridad dentro del territorio, y Temor. Los conflictos reportados en dos ocasiones fueron 7, en concreto: Inundaciones; Conflictos con directiva del consejo comunitario; Extorsiones; Daños por enfrentamiento FARC-Ejército; Erradicación forzada de coca; Conflictos por minería, y Desempleo.

Tipo de conflicto y ocasiones en que se menciona	Frecuencia respecto al total de conflictos reportados	Frecuencia respecto al total de grupos entrevistados
Hurtos (6)	5,7 %	35,3 %
Riñas entre vecinos (5)	4,8 %	29,4 %
Contaminación por minería ilegal (4)	3,8 %	23,5 %
Extracción palmito (4)	3,8 %	23,5 %
Envenenamiento del río para pesca (4)	3,8 %	23,5 %
Servicios públicos (3)	2,9 %	17,6 %
Consumo problemático de sustancias (3)	2,9 %	17,6 %
Amenazas y hostigamientos (3)	2,9 %	17,6 %

Fuente: elaboración propia.

De los 14 conflictos que según las comunidades se producen con más frecuencia en las comunidades rurales de Guapi, 3 están directamente relacionados con el conflicto armado (desplazamiento, aspersión con glifosato, amenazas y hostigamientos, que suponen el 19 % de los conflictos) y 6 con el abandono por parte del Estado de las comunidades rurales; 4 tipos de conflictos reflejan la ausencia de orden en la explotación de los recursos del territorio (tala ilegal de árboles, contaminación por minería ilegal, extracción del palmito de la palma de naidí para su uso en la industria conservera<sup>120</sup> y envenenamiento del río para pescar camarón, que suponen el 20 % del total de conflictos) y 2 se refieren a los problemas en el acceso y la prestación de los

---

120 Se trata de un conflicto porque para extraer el palmito es necesario cortar la palma y, según las comunidades entrevistadas, el tocón rezuma una "miel" que atrae al picudo del coco, extendiendo la plaga a los colinos cercanos.

servicios públicos en general y de la salud en particular. Así, el 31,4 % de los conflictos reportados están relacionados con la insuficiente presencia del Estado.

De los conflictos, 3 se refieren a delitos (violencia intrafamiliar, hurto, amenazas y hostigamientos) y 3 a problemas de convivencia comunitaria (bochinche<sup>121</sup>, riñas entre vecinos, consumo de estupefacientes). Entre ellos cabe señalar una cierta feminización de los conflictos, pues todos los casos reportados de violencia en la familia lo fueron contra la mujer, y además el bochinche es una mala conducta asociada en las comunidades fundamentalmente a las mujeres, de suerte que el 12,4 % de los conflictos reportados tiene como víctima o como sujeto de sanción a la mujer.

El hecho de que uno de los conflictos más citados por las comunidades sea el desplazamiento es coherente con los datos que analizamos en el capítulo segundo: según el histórico de desplazamientos en el departamento del Cauca entre 2010 y 2016 del Registro Único de Víctimas, Guapi es el segundo municipio más afectado, con un total de 14.005 personas desplazadas de su territorio. Llama sin embargo la atención la relativamente baja incidencia del delito de amenaza en los reportes de la comunidad cuando, de acuerdo con las cifras de la Red Nacional de Información, de 1985 a agosto de 2017 en Guapi se reportaron 1.722 casos de amenazas.

Si comparamos los conflictos reportados por las comunidades con los datos recabados en el Juzgado de Familia de Guapi, llama la atención que los embarazos no deseados

---

121 Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la tercera acepción de “bochinche” es “chisme, a veces calumnioso, contra una persona o familia, que cobra mayor proporción y maledicencia a medida que pasa de una persona a otra”. Según un testimonio recabado por Odile Hoffmann en la localidad de Bellavista, en el río Mejicano, en Tumaco, el “bochinche” se considera un delito y es severamente castigado. Véase HOFFMANN, *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*, cit., p. 128.

solo hayan sido reportados como conflicto por un único consejo comunitario, ya que en 2017 se dio trámite al menos a 4 casos de investigación de la paternidad en zonas rurales de Guapi.

La variedad de conflictos reportados se explica en parte porque son pocos los conflictos comunes a los cinco consejos comunitarios –en realidad, el único conflicto reportado por la comunidad de los cinco consejos comunitarios es la aspersión con glifosato–, mientras que son muchos los conflictos que solo afectan a algunos de los consejos comunitarios. Si analizamos el número de consejos comunitarios en los que se afirma la ocurrencia de los tipos singulares de conflicto más frecuentemente reportados, resulta que en cuatro consejos se denuncia la existencia de violencia intrafamiliar, y en tres se reportan los conflictos de desplazamiento, tala ilegal de árboles, problemas con la prestación del servicio de salud, bochinche, hurtos, riñas entre vecinos y contaminación por minería ilegal. Los conflictos derivados de la prestación de servicios públicos distintos de la salud, consumo problemático de sustancias, amenazas y hostigamientos afectan a dos consejos comunitarios, mientras que el envenenamiento del río para pescar es un problema singular del río Bajo Guapi.

De esta suerte, los resultados obtenidos no permiten caracterizar de un modo general las zonas rurales de Guapi a partir de la reiteración de conflictos comunes, sino que obligan a concluir que existen tipos de conflictos privativos de algunos consejos comunitarios que tienen que ver: con el nivel de incidencia y afectación del conflicto armado (desplazamiento, amenazas y hostigamientos), bien por el valor estratégico de ciertos ríos para el control de las comunicaciones, como el Guajuí o el Bajo Guapi, bien por la presencia histórica de la guerrilla de las FARC, como en el río Alto Guapi; con el tipo de actividad que realizan sus habitantes para obtener el sustento (tala ilegal de árboles,

extracción del palmito de la palma de naidí, envenenamiento del río para pesca); o con la posición geográfica río abajo de las zonas con explotaciones mineras (contaminación por minería ilegal) o en el mismo lugar donde se encuentran esas explotaciones, de suerte que las comunidades conviven con los trabajadores de las explotaciones mineras (consumo problemático de sustancias que, según la comunidad, ha surgido por imitación de la conducta de los trabajadores de las explotaciones mineras).

TABLA 10  
NÚMERO DE CONSEJOS QUE REPORTAN LOS MISMOS CONFLICTOS

Tipo de conflicto más reportados	Número de consejos comunitarios que lo reportan
Desplazamiento	3
Tala ilegal de árboles	3
Aspersión con glifosato	5
Violencia intrafamiliar	4
Salud	3
Bochinche	3
Hurtos	3
Riñas entre vecinos	3
Contaminación por minería ilegal	3
Extracción de palmito	2
Envenenamiento del río para pesca	1
Servicios públicos	2
Consumo problemático de sustancias	2
Amenazas y hostigamientos	2

Fuente: elaboración propia.

La cantidad y la variedad de los conflictos reportados aconseja agrupar los 35 tipos distintos de conflictos encontrados en categorías más amplias según características comunes, para facilitar el análisis. A estas categorías más amplias las denominamos “modalidades” de conflictos. El grado de conflictividad de una categoría podemos medirlo tanto por el porcentaje de tipos singulares de conflictos que agrupa respecto al total de tipos distintos de conflictos reportados, como por la frecuencia con la que esos tipos singulares de conflictos se han mencionado por las personas entrevistadas respecto al total de conflictos reportados. Dado que el número de personas entrevistadas es relativamente bajo para el total de habitantes de las comunidades rurales de Guapi, y dado que la intención de la cuantificación de los resultados es la de individuar problemáticas que reclamen una profundización mediante técnicas de análisis cualitativo, hemos utilizado ambos parámetros de medida para valorar la incidencia que cada categoría de conflictos tiene sobre las comunidades rurales. Agrupamos los conflictos del modo expuesto a continuación, estableciendo la categoría general, los tipos de conflictos singulares que en ella se agrupan y la totalidad de ocasiones en que fueron mencionados en las entrevistas.

Tabla 11

Tipos singulares de conflictos y agrupación en categorías

*Conflictos sobre recursos (legales o ilegales) para el sustento*

- Agotamiento de la pesca 1
- Envenenamiento del río para pesca 4
- Extracción de palmito 4
- Tala ilegal de árboles 9
- Desempleo 2
- Aspersión con glifosato 8

Erradicación forzosa de coca 2

Regulación venta de oro 1

*Tipos singulares de conflictos: 8*

*Número de conflictos: 31*

*Conflictos de convivencia*

Bochiche 6

Consumo problemático de sustancias 3

Disputa territorial con indígenas 1

Embarazos adolescentes 1

Falta de pago de deudas 1

Problemas de convivencia 1

Riñas entre vecinos 5

Conflictos con directiva del consejo comunitario 2

*Tipos singulares de conflictos: 8*

*Número de conflictos: 20*

*Conflictos derivados de la prestación  
de servicios públicos y ayudas públicas*

Conectividad 1

Educación 1

Falta de electricidad 1

Infraestructura 1

Salud 6

Servicios públicos 3

Inundaciones 2

*Tipos singulares de conflictos: 7*

*Número de conflictos: 15*

*Delitos*

Amenazas y hostigamientos 3

Extorsiones 2

Hurtos 6

Violencia intrafamiliar 7

Homicidio 1

Siembra de coca en terreno ajeno 1

*Tipos singulares de conflictos: 6*

*Número de conflictos: 20*

*Derivados de acciones de guerra*

Desplazamientos 9

Daños por enfrentamiento FARC-Ejército 2

*Tipos singulares de conflictos: 2**Número de conflictos: 11**Conflictos derivados de la minería*

Conflictos por minería distintos de la contaminación 2

Contaminación por minería ilegal 4

*Tipos singulares de conflictos: 2**Número de conflictos: 6**Conflictos sobre seguridad en el territorio*

Seguridad dentro del territorio 1

Temor 1

*Tipos singulares de conflictos: 2**Número de conflictos: 2*

Fuente: elaboración propia.

En la tabla siguiente, “Categorías de conflicto más frecuentes según las comunidades”, establecemos las categorías generales que agrupan los tipos singulares de conflictos. Dentro de cada modalidad medimos el número de conflictos singulares de cada categoría respecto al total de 35 tipos de conflictos distintos, así como el número de ocasiones en las que se mencionaron la totalidad de los conflictos contenidos en cada categoría respecto al total de conflictos reportados, que es de 105; es decir, la frecuencia de cada categoría.

TABLA 12  
CATEGORÍAS DE CONFLICTOS MÁS FRECUENTES  
SEGÚN LAS COMUNIDADES

Modalidad de conflicto	Número de Conflictos singulares	Frecuencia
Conflictos de convivencia	22,9 % (8/35)	19 % (20/105)
Conflictos sobre recursos (legales o ilegales) para el sustento	22,9 % (8/35)	29,5 % (31/105)
Derivados de la prestación de servicios públicos y ayudas públicas	20 % (7/35)	14,3 % (15/105)
Delitos	17 % (6/35)	19 % (20/105)
Derivados de acciones de guerra	5,7 % (2/35)	10,5 % (11/105)
Derivados de la minería	5,7 % (2/35)	5,8 % (6/105)
Conflictos sobre seguridad en el territorio	5,7 % (2/35)	1,9 % (2/105)

\* La primera columna establece el número de tipos singulares de conflictos reportados en cada modalidad de conflicto sobre el total de tipos de conflictos reportados; la segunda columna, el número de ocasiones en que se repitieron los conflictos de cada modalidad sobre el total de conflictos reportados.

Fuente: elaboración propia.

Las categorías que acogen mayor número de tipos singulares de conflicto son los conflictos de convivencia, con 8 tipos singulares, entre los que se han incluido los conflictos con la junta directiva del consejo comunitario, reportados estos últimos en los consejos de Alto Guapi y San Francisco por la falta de transparencia en el manejo de los recursos de la cooperación y de los programas estatales de asistencia y ayuda, y el conflicto entre el Consejo Comunitario de

Bajo Guapi y la comunidad indígena que trata de inscribir como resguardo unas tierras que el Consejo entiende que corresponden al título colectivo. Dentro de esta categoría, los conflictos que se reportan en más ocasiones son el bochinche, las riñas entre vecinos y el consumo problemático de sustancias estupefacientes. De ellos, en las encuestas aplicadas a las autoridades se señalaron como conflictos frecuentes las riñas entre vecinos y, en menor medida, la drogadicción en adolescentes, pero no se mencionó el bochinche, que es uno de los conflictos más frecuentemente señalados por las comunidades.

También con 8 tipos singulares se encuentran los conflictos que afectan a los recursos de los que las comunidades extraen sus medios de vida. No se ha tenido en cuenta si esos recursos son legales o ilegales, entendiendo que el potencial conflictivo de los actos reportados se debe a la afectación a las economías familiares, por lo que se han incluido las formas de erradicación forzosa de los cultivos ilegales. La tala ilegal de árboles es el problema que se menciona en más ocasiones, seguido por la aspersión con glifosato, que no solamente elimina las plantaciones de coca sino también las de pancoger, al tiempo que afecta la salud de las personas y a las especies de caza menor; igual número de menciones presentan el corte de la palma de naidí para la extracción del palmito y el envenenamiento del río para pescar, aunque, como ya vimos, este es un problema singular del Consejo Comunitario de Bajo Guapi. Debe tenerse en cuenta que el hurto de frutos del colino, que también podría entrar dentro de esta categoría, se ha incluido en la categoría “delitos”, y en el tipo singular “hurto”, aunque los vecinos dicen que nunca se denuncia, que se permite recoger los frutos si ya se ha sembrado por parte del intruso, y que se buscan formas de arreglo privado. Llama la atención que ninguno de estos conflictos –algunos de los cuales se encuentran entre los más mencionados por las comunidades– aparezca en las

encuestas contestadas por las autoridades, salvo que consideremos que todos ellos se encuentran en la subcategoría “atentados al medio ambiente”; atentados que, en todo caso, las autoridades tenían la posibilidad de especificar, como efectivamente hicieron con otras categorías. Tampoco se ha incluido en esta categoría la contaminación del río por causa de la minería ilegal, fundamentalmente porque interesa medir separadamente los conflictos derivados de la minería, que es la actividad económica ilegal que está sustituyendo a la coca como principal fuente de financiación de los actores ilegales, y porque la contaminación del río va más allá de la afectación de los recursos naturales para el sustento y –como analizaremos más en profundidad en el próximo capítulo– supone la destrucción del territorio mismo como realidad física y cultural. Hemos incluido, sin embargo, los conflictos derivados de la regulación de un límite en la cantidad de oro que puede vender una única persona al mes, regulación que según dos comunidades de los consejos comunitarios de Alto Guapi y Napi les ha afectado negativamente, porque la práctica usual entre los mineros artesanales era acumular todo el oro extraído durante meses y llevarlo en una sola vez para su venta en la cabecera municipal, mientras que ahora deben realizar más desplazamientos o incluir a más personas de la familia que lleven la cantidad máxima permitida para venderla en la cabecera.

La categoría que involucra la prestación de servicios públicos o la recepción de ayudas por desastres naturales como las inundaciones cuenta con 7 tipos singulares de conflictos que abarcan problemas de conectividad, educación, fallas en el suministro eléctrico, ausencia de infraestructuras y falta de prestación del servicio de salud, que es el conflicto de esta modalidad que más frecuentemente se ha reportado.

Con 6 tipos singulares de conflictos encontramos la categoría de los delitos, dentro de la cual los conflictos más frecuentemente reportados son la violencia intrafamiliar, los hurtos y

las amenazas y hostigamientos. Ello supone una coincidencia con los conflictos reportados por las autoridades, aunque entre los delitos que las autoridades señalaron como frecuentes se encontraban los de violencia sexual, desaparición forzada, homicidio y narcotráfico, los cuales, sin embargo, ni siquiera se mencionan en las entrevistas con la comunidad, salvo el de homicidio, mencionado en una ocasión. De acuerdo con las cifras de la Red Nacional de Información, de 1985 a agosto de 2017 se denunciaron en Guapi 345 casos de homicidio, 87 casos de desaparición forzada y 32 casos de delitos contra la integridad sexual. Según los datos recabados en el Juzgado Promiscuo de Circuito de Guapi, en 2017 se juzgaron al menos un caso de acceso carnal violento, un caso de homicidio culposo y un caso de porte de estupefacientes sucedidos en zona rural de Guapi. Entre los casos conocidos en función de control de garantías por parte del Juzgado Promiscuo Municipal, encontramos 2 homicidios, 1 feminicidio y 2 casos de acceso carnal violento en veredas y corregimientos del municipio. Ante estos datos, resulta llamativo que conflictos como la violencia sexual ni siquiera fueran mencionados en las reuniones con la comunidad, y que el homicidio lo fuera en una única ocasión.

Finalmente, con 2 tipos de conflictos se encuentran las categorías de: conflictos derivados de acciones de guerra, como el desplazamiento y los daños en las viviendas; conflictos derivados de la minería ilegal, donde la mayor parte de los casos reportados son por contaminación del río, y solo uno por la inseguridad provocada por las explotaciones de minería ilegal mecanizada (en el otro conflicto mencionado la comunidad no quiso especificar de qué tipo de conflicto se trataba); y conflictos derivados de la inseguridad en el territorio, que solo fue reportada como conflicto por la misma comunidad que informó sobre la inseguridad generada por las explotaciones de minería ilegal, mientras que en el otro caso se reportó como el “temor” que existía a adentrarse monte arriba.

Si tomamos en consideración la frecuencia de los conflictos dentro de cada categoría, encontramos que los conflictos más frecuentes son los que involucran los recursos de los que las comunidades extraen el sustento, con un 29.5 % de la totalidad. Los delitos y los conflictos de convivencia, con un 19 % del total de conflictos en cada categoría, ocupan el segundo lugar. El 14,3 % de los conflictos mencionados por la comunidad tiene que ver con la prestación de servicios públicos y la falta de ayudas para paliar las consecuencias de las inundaciones. El 10,5 % de los conflictos derivan de acciones de guerra, el 5,8 % se asocian a la minería ilegal y solo en un 1,9 % de los casos se menciona a la inseguridad y el temor como un problema específico de las comunidades rurales de Guapi.

Resulta interesante, también, analizar los datos que ofrecen las entrevistas desde el punto de vista del origen de los conflictos. En este caso se trata de agrupar aquellos conflictos cuya causa puede imputarse a acciones u omisiones del Estado, de los actores armados ilegales o de los propios habitantes de las comunidades. No tenemos en cuenta aquellos conflictos que no pueden imputarse a la acción o la omisión de nadie, como es el caso del desempleo o del agotamiento de los recursos pesqueros; que no tienen autor conocido, como el caso del homicidio informado; o cuya imputación al Estado o a los actores armados es discutible, como es el caso de los conflictos provocados por acciones de guerra que pueden imputarse indistintamente a acciones del Estado y de los actores armados ilegales. Se puede discutir el origen de determinados conflictos, como el consumo problemático de sustancias o el embarazo de adolescentes, que la comunidad imputa a la influencia de los trabajadores de las explotaciones mineras pero que, en todo caso, son conflictos que generan los habitantes de las propias comunidades y que por tanto se han incluido dentro de la categoría de “conflictos que provienen de la comunidad”.

Todos los hurtos reportados se dijo que eran realizados por habitantes de las propias comunidades rurales, por lo que también se han incluido dentro de esta categoría. En los conflictos que provienen del Estado se han subsumido los conflictos sobre prestación de servicios y ayudas públicas, así como las acciones contra los cultivos ilegales y la regulación de la venta del oro. Los casos de amenazas, hostigamientos y extorsiones reportados en el trabajo de campo se relacionaron con actores ilegales, aunque no se mencionaron los autores, por lo que se agrupan en la categoría de conflictos causados por los actores ilegales. Así las cosas, los conflictos, por su origen, podrían agruparse como se expone en el cuadro a continuación, mencionando cada tipo singular de conflicto que es imputable a cada uno de los actores y señalando el número de menciones singulares y el total de las menciones en cada categoría.

TABLA 13  
CATEGORÍAS DE CONFLICTOS POR SU ORIGEN

<i>Conflictos que provienen de la comunidad</i>
Bochiche 6
Consumo problemático de sustancias 3
Disputa territorial con indígenas 1
Embarazos adolescentes 1
Falta de pago de deudas 1
Problemas de convivencia 1
Riñas entre vecinos 5
Conflictos con directiva del consejo comunitario 2
Envenenamiento del río para pesca 4
Extracción de palmito 4
Tala ilegal de árboles 9
Hurtos 6
Violencia intrafamiliar 7
Total: 50

*Conflictos que provienen del Estado*

Conectividad 1  
 Educación 1  
 Falta de electricidad 1  
 Infraestructura 1  
 Salud 6  
 Servicios públicos 3  
 Inundaciones 2  
 Aspersión con glifosato 8  
 Erradicación forzosa de coca 2  
 Regulación venta de oro 1  
*Total: 26*

*Conflictos que provienen de los actores armados y de las bandas de narcotráfico y minería ilegal*

Amenazas y hostigamientos 3  
 Extorsiones 2  
 Siembra de coca en terreno ajeno 1  
 Conflictos por minería distintos de la contaminación 2  
 Contaminación por minería ilegal 4  
 Seguridad dentro del territorio 1  
 Temor 1  
*Total: 14*

Fuente: elaboración propia.

Resulta así que la mayoría de los conflictos informados por las comunidades rurales de Guapi proviene de los propios habitantes de la comunidad (47.6 %), una cuarta parte de ellos deriva de acciones o fallas del Estado (24,7 %) y solo el 13,4 % de los conflictos informados son reconducibles a los actores armados y las bandas organizadas de las economías ilegales.

Así las cosas, a pesar de la variedad de conflictos reportados y del hecho de que en muchas ocasiones se trata de conflictos privativos de uno o algunos ríos, en términos gene-

rales encontramos que, si analizamos los conflictos desde un punto de vista objetivo, atendiendo a las características del propio conflicto, más de la mitad de los conflictos reportados (50,4 %) están relacionados con el conflicto armado y con la insuficiencia del Estado en el territorio, y el 29,5 % de los conflictos se refieren a la afectación de recursos naturales de cuya explotación las comunidades rurales derivan el sustento. El mapa de conflictividad apunta así la idea de que características estructurales del territorio, como la precariedad y la ausencia del Estado, configuran el tipo de conflictos que se producen en Guapi. Desde el punto de vista objetivo, sorprende la contradicción existente entre el protagonismo que la minería ilegal cobra en la economía de las zonas rurales y el bajo porcentaje de conflictos que las comunidades remiten a la minería ilegal.

Si analizamos la conflictividad desde un punto de vista subjetivo, dos hallazgos reclaman un análisis más sosegado: por una parte, el perfil específicamente femenino que tiene el 12,4 % de los conflictos reportados, en los que la mujer es la víctima o el sujeto al que se dirige la sanción; por la otra, la contradicción que existe entre el perfil objetivo de la mayoría de conflictos reportados, que se relacionan con el conflicto armado y la ausencia de autoridad del Estado en el territorio –condiciones favorables para la reproducción de poderes fácticos ilegales en el territorio que, de hecho, han existido en Guapi al menos desde los años ochenta del siglo pasado–, y el perfil subjetivo, según el cual los actores ilegales apenas son los causantes de 1 de cada 10 de los conflictos reportados.

### 3. EL MIEDO

El resultado más llamativo de los datos expuestos no es tanto lo que aparece sino lo que no aparece. Sorprende que en un territorio donde hacen presencia actores armados y

mafias del narcotráfico y de la minería ilegal aparezcan tan pocos conflictos relacionados con la inseguridad, y que los conflictos directamente relacionados con este tipo de actores sean una minoría del total de conflictos informados. Lo que la comunidad transmite al relacionar sus conflictos contradice tanto las estadísticas oficiales como los estudios sobre factores territoriales de violencia, situación que reclama un análisis más profundo de carácter cualitativo que tome en consideración nuevos elementos a la hora de valorar los datos recabados, datos que, en todo caso, deben situarse en un contexto de temor de la población rural a hablar abiertamente de sus conflictos.

### **3.1. El miedo a hablar de la violencia de los actores armados**

En la reunión de presentación de conclusiones preliminares a los representantes de las comunidades rurales celebrada el 13 de abril de 2018, uno de los participantes le dijo al equipo investigador: “si la gente hubiera hablado sinceramente, como les estamos hablando ahora, le tendría que haber dicho que el principal problema de convivencia que tenemos es el miedo. Porque si no le contaron entonces lo que le estamos contando ahora, fue por miedo”. Una de las autoridades entrevistadas en dicha presentación le dijo a un miembro del equipo: “dese cuenta que no llevamos ni tres años de paz y la gente aún tiene miedo, así que ya se animan a hablarle a usted un poco de lo que pasó por allá, pero le maquillan las respuestas”.

El día anterior, en la entrevista realizada a las comunidades del Consejo Comunitario del Río Napi, le comunicaron al equipo investigador que el problema que más sufrían era la inseguridad: “No hay libertad para ejercer la autonomía en el territorio”. Según los testimonios recabados, hay presencia del ELN, que pone carteles en las comunidades

y prohíben que se toquen, de grupos armados vestidos de civiles que llegan a las comunidades sin que sus habitantes sepan quiénes son, y también se ven actores armados desplazarse por el río; se producen retenes y atracos en el río cuando los habitantes se desplazan de sus territorios hacia la cabecera municipal, y existen amenazas contra miembros de la comunidad que deben desplazarse al centro urbano. Dos meses antes de la entrevista, Jesús Orlando Grueso Obregón y Jonathan Cundumí Anchino habían sido asesinados en el corregimiento La Soledad, del Consejo Comunitario de Napi, el día antes del paro armado convocado por el ELN entre los días 10 y 13 de febrero de 2018 y que restringió la movilidad de la población por el río Napi.

Antes de la reunión con los representantes del Consejo Comunitario del Río Napi, solo 5 grupos de veredas o corregimientos, de los 17 grupos entrevistados, expresaron la existencia de problemas de seguridad actuales relacionados con los grupos armados: 2 grupos reportaron la existencia de amenazas y hostigamientos; 2 mencionaron la existencia de extorsiones, y el representante de una vereda señaló el temor como un problema de convivencia. Por el contrario, el problema del desplazamiento colectivo como consecuencia del conflicto armado fue el problema reportado en más ocasiones, junto con la tala ilegal de árboles, aunque el último desplazamiento colectivo reportado data de 2015 y ocurrió tras el bombardeo en San Agustín. En ninguna de las 5 ocasiones los conflictos relacionados con la inseguridad provocada por los actores armados se señalaron como el primer problema o como el que de forma más grave afectaba la convivencia.

Sin embargo, este resultado contrasta con bases de datos oficiales y con la información que estas mismas comunidades han dado a otros trabajos de campo, en particular los que se llevaron a cabo para la confección por el Ministerio del Interior de los planes de caracterización de los territorios

colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por población afrocolombiana, ordenados por la Corte Constitucional en su auto 005 de 2009, dictado en el marco de seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004<sup>122</sup>. Estos planes son relevantes tanto por la información que contienen como por el hecho de que el trabajo de campo en el que se recabaron parte de los datos se realizó en el mes de junio de 2017, solo 5 meses antes del trabajo adelantado por nuestro equipo de investigación.

Como ya establecimos en la tabla de hechos victimizantes en Guapi del capítulo segundo, según la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, la “amenaza” ha sido el segundo hecho victimizante más frecuente en el municipio de Guapi entre 1985 y agosto de 2017, con 1.722 casos denunciados; el “homicidio”, que en nuestras entrevistas solo se reportó en una ocasión, es el tercero, con 345 denuncias; y el “acto terrorista” es el cuarto, con 274 denuncias. Indudablemente, y esto es consistente con los datos recabados, el desplazamiento es el principal hecho victimizante del conflicto armado, con 19.317 casos.

Según el Plan de Caracterización del Consejo Comunitario del Río San Francisco del Ministerio de Interior, 248 familias reportan haber sido víctimas de actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos, cuya principal consecuencia es el confinamiento; se denuncian 36 casos de amenazas, 1 homicidio y 1 caso de torturas, lo que permite concluir que “[l]os actores armados han desarrollado actividades que afectan a la población organizada, quien se ha visto sujeta a actos de violencia individual y colectiva”<sup>123</sup>.

---

122 El auto se encuentra disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a005-09.htm>

123 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo*

No se establecen fechas de estos hechos victimizantes. En el Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guajú también se reportan hechos victimizantes a cargo de actores armados ilegales, algunos de los cuales se mencionaron en las entrevistas realizadas por este grupo investigador, si bien los hechos más recientes se remontan a 2014<sup>[124]</sup>. Lo mismo sucede en el Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi, aunque también se reporta un intento de enfrentamiento entre las FARC y el ELN en 2017 en la comunidad de San Vicente, que provocó el desplazamiento de la comunidad<sup>125</sup>, si bien en nuestro trabajo de campo no pudimos entrevistar a representantes de esta vereda. En el Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Bajo Guapi se reportan 42 casos de actos terroristas, combates, enfrentamientos y hostigamientos; 28 casos de amenazas; 16 casos de homicidio; 8 casos de masacres; 2 casos de tortura; 13 casos de confinamiento; 43 casos de minas antipersona, y 1 caso de vinculación de menores. Aunque la mayor parte de los casos reportados pertenece al periodo 2005-2014, se reportan 2 casos de homicidio en 2016 y 3 en 2017, año en el que también se denuncia 1 caso de desaparición<sup>126</sup>.

---

*Comunitario de San Francisco*, Bogotá, 2017, pp. 53-56. Disponible en: [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_caracterizacion\\_c.c\\_san\\_francisco.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_c.c_san_francisco.pdf) Estos datos se recabaron mediante un taller de hechos victimizantes realizado por la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del 7 al 9 de junio de 2017.

124 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guajú*, Bogotá, 2017, pp. 51-54. Disponible en: [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_caracterizacion\\_c.c\\_guajui\\_-\\_guapi.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_c.c_guajui_-_guapi.pdf)

125 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi*, Bogotá, 2017, pp. 70-73. Disponible en: [https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_caracterizacion\\_consejo\\_comunitario\\_alto\\_guapi\\_-\\_guapi.pdf](https://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_consejo_comunitario_alto_guapi_-_guapi.pdf)

126 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo*

Resulta llamativo que entre todos los planes de caracterización realizados por el Ministerio del Interior en los cinco consejos comunitarios analizados en esta investigación, el menos exhaustivo en la recopilación de hechos victimizantes relacionados con el conflicto armado y su repercusión sobre la comunidad<sup>127</sup> sea el del Consejo Comunitario de Napi, cuyos representantes fueron precisamente los que de manera clara y directa denunciaron a nuestro equipo investigador la inseguridad causada por grupos armados ilegales y bandas criminales como el principal problema que afectaba a sus habitantes en la actualidad. La principal diferencia entre el trabajo de campo realizado por el Ministerio de Interior en junio de 2017 y el realizado por este equipo investigador en noviembre de 2017 es el asesinato de Jesús Orlando Grueso Obregón y Jonathan Cundumí Anchino y el paro armado del ELN, que han podido actuar como detonantes para que la comunidad se animara a denunciar la situación de inseguridad en la que vive, si no a las autoridades formales—debido a las amenazas que sufren si ponen en conocimiento de la Fiscalía los hechos, lo que ha provocado desplazamientos individuales—, al menos sí a nuestro equipo investigador, si bien en ningún momento realizaron señalamientos individuales de los causantes de la situación de inseguridad.

La diferencia entre la denuncia de la inseguridad como el principal problema por parte de los y las representantes de la comunidad del Consejo Comunitario del Río Napi, y

---

*Comunitario de Guapi Bajo*, Bogotá, 2017, pp. 61-69. Disponible en: [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_caracterizacion\\_c\\_c\\_guapi\\_bajo\\_-\\_guapi.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_c_c_guapi_bajo_-_guapi.pdf)

127 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Napi*, Bogotá, 2017, p. 40. Disponible en: [https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan\\_de\\_caracterizacion\\_c\\_c\\_napi\\_-\\_guapi.pdf](https://dacn.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_caracterizacion_c_c_napi_-_guapi.pdf)

la relativa ausencia de esta denuncia por parte de los y las representantes de las comunidades de los otros consejos comunitarios, puede explicarse de dos formas.

En primer lugar, por el hecho de que en el Consejo Comunitario del Río Napi existe una especial situación de inseguridad que no existe en los restantes consejos. Según los testimonios recabados en nuestro trabajo de campo, la principal diferencia entre Napi y los restantes consejos es la menor incidencia de las mareas y del invierno, lo que permite que la extracción de oro se produzca todo el año y no solo durante determinados periodos. Existen así condiciones para que la presencia de la minería ilegal sea mayor que en otros consejos comunitarios. De acuerdo con los testimonios recabados en nuestro trabajo de campo y con la información de los planes de caracterización del Ministerio del Interior, existe minería ilegal con retroexcavadoras en el Consejo Comunitario de Alto Guapi, particularmente en la comunidad de Balsitas, lo que ha provocado una significativa llegada de personas de fuera de la comunidad para trabajar en la extracción del oro<sup>128</sup>. También hay una retroexcavadora en el río Guajuí. En el caso del Napi, la presencia de retroexcavadoras es significativamente mayor, encontrándose en San Agustín, Belén de Napi, Chuárez, San Antonio, Calle Larga y Soledad.

Resulta plausible pensar que la mayor presencia de minería ilegal mecanizada en el Napi provoca una presencia mayor del ELN y un mayor número de conflictos relacionados tanto con el actor armado como con las bandas que protegen a los mineros ilegales, lo que a su vez genera una mayor sensación de inseguridad en los habitantes que la que resulta en otras

---

128 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi*, cit., pp. 28, 31 y 44.

comunidades rurales de Guapi, particularmente intensa después del asesinato de los dos líderes sociales.

Sin embargo, estas características diferenciadoras del Consejo Comunitario del Río Napi respecto a otros consejos no explica el que, tras producirse cinco homicidios y una desaparición entre 2016 y 2017 en el Consejo de Bajo Guapi, esta situación no fuese denunciada por la comunidad en nuestro trabajo de campo; como tampoco explica que los consejos comunitarios en los que existe presencia de la minería ilegal mecanizada, aún en menor medida que en el Napi, no reportaran ningún conflicto a este respecto en las reuniones que tuvieron lugar en noviembre de 2017 y que, en cambio, la existencia de estos conflictos se reconociera en la reunión de socialización de conclusiones preliminares que tuvo lugar en abril de 2018.

En segundo lugar, la contradicción puede explicarse por la diferencia en los lugares donde se realizaron las entrevistas. Parece que ser entrevistado dentro de la comunidad a la que se pertenece, sintiéndose observado por los propios vecinos, provoca temor a hablar de la violencia que ejercen los grupos armados sobre la comunidad. Esta conclusión se apoya en situaciones observadas durante el trabajo de campo. Veamos.

En el Consejo Comunitario del Alto Guapi, la reunión se produjo en el salón comunal de la vereda Caimito, y a ella, además de los representantes de otras veredas, acudieron más de veinte habitantes de la vereda, que cuenta con unas 77 familias. Al comienzo de la reunión, un hombre joven que ejercía un evidente liderazgo en la comunidad y que había tenido cargos en la junta local del consejo comunitario intervino para comunicar al equipo investigador que no realizara entrevistas individuales, sino que planteara las preguntas a toda la comunidad, y que todos, como comunidad, responderían. El equipo investigador puso de presente que el objetivo de la investigación no era conocer

la opinión colectiva de la comunidad, sino las opiniones de los y las integrantes de ella, por lo que necesariamente las preguntas se debían hacer a personas o a grupos reducidos de personas, pero no a la comunidad en pleno. Finalmente, el presidente de la junta local del consejo comunitario autorizó que las preguntas se hicieran en grupos reducidos, pero los entrevistados y las entrevistadas de Caimito fueron los más reticentes a hablar abiertamente de sus conflictos y de los modos de resolución.

En las entrevistas realizadas con las comunidades de Alto Guapi, Guajú y Bajo Guapi, la práctica totalidad de los casos de inseguridad provocados por actores armados se refieren a desplazamientos ocurridos en los años inmediatamente anteriores, pero es raro que aludan a casos actuales y, cuando lo hacen, es siempre por referencia. Por ejemplo, una líder social del Bajo Guapi, muy próxima a la cabecera municipal, contó al equipo investigador que había miedo por las cosas que se oían: vecinos decían haber visto personas armadas monte arriba, y algunos incluso relataban que los habían amenazado, y señaló que por eso ella ya no se aventuraba al monte y estaba buscando cómo desplazarse al centro urbano.

En el extremo contrario, los y las representantes de las comunidades rurales del Napi, entrevistados en la cabecera municipal, esto es, fuera de sus comunidades de origen, reportaron de forma inmediata que el principal conflicto que existía en su territorio era la falta de seguridad. Las y los representantes del Napi dijeron al equipo investigador que se habían reunido con carácter previo a la entrevista y habían pactado contar la verdad de su situación, y que se habían comprometido a que nadie contara en sus comunidades lo que habían dicho las personas que participaron en la entrevista. "Nosotros le vamos a contar de lo que está pasando en el río Napi, sin señalar a nadie, pero para que usted sepa la verdad de lo que está pasando en nuestros

territorios”, le dijo un entrevistado que ejercía el liderazgo en el grupo a un miembro del equipo investigador.

Cuando se preguntó a los y las representantes de las comunidades en la reunión de presentación de conclusiones preliminares sobre si este tipo de conflictos reportados por las comunidades del Napi se daban también en sus territorios, reconocieron que el problema existía en los ríos Guajuí, Alto Guapi y Bajo Guapi y que las comunidades no se atrevieron a contar por miedo. Los causantes de esta inseguridad serían el ELN y las bandas armadas al servicio de los mineros ilegales. En la reunión de presentación preliminar de conclusiones con las autoridades de Guapi, uno de los participantes también advirtió al equipo investigador que “la comunidad maquilló las respuestas”. Por todo ello, el equipo investigador considera que la inseguridad es uno de los principales problemas de las comunidades rurales de Guapi, y que los casos de violencia de actores armados y bandas criminales sobre la población civil son mayores de lo que reflejan los registros aportados por las entrevistas.

### **3.2. El miedo a hablar de los conflictos con los mineros**

Otra de las contradicciones encontradas es aquella entre el conflicto que las autoridades consideran más frecuente en las comunidades rurales y el conflicto que estas últimas, en mayor medida, comunicaron al equipo investigador. Un 55 % de las autoridades encuestadas dijeron que los conflictos más frecuentes en las zonas rurales de Guapi son los conflictos relacionados con linderos, mientras que en las entrevistas mantenidas con las comunidades este tipo de conflicto apenas se mencionó.

Preguntamos sobre esta contradicción en las reuniones de presentación preliminar de conclusiones, y tanto las autoridades como los representantes de las comunidades

coincidieron en señalar que se producían conflictos de linderos en la explotación ilegal del oro, pero que como eran temas que resolvía el actor armado, la comunidad no lo había manifestado. Un representante de uno de los consejos comunitarios ratificó que si los problemas relacionados con los mineros ilegales no habían aparecido en las reuniones de noviembre de 2017 había sido “por miedo. En las minas hay gente armada que impone la solución que le conviene. Por eso no sale en las reuniones. Porque la comunidad tiene miedo. Tiene miedo a las consecuencias de hablar porque estos señores están armados, pero tiene miedo también a que se acabe la minería”.

Se ha documentado que la minería ilegal mecanizada es uno de los factores de mayor afectación ambiental, cultural y organizativa en las comunidades rurales de Guapi<sup>129</sup>. Sin embargo, como señalamos en el capítulo segundo, según la Agencia Nacional de Minería la producción de oro en Guapi ha aumentado en un 131 % entre 2015 y 2016, y esto sin tener en cuenta el oro que se extrae en Guapi pero que se comercializa en otros municipios, lo que aumenta significativamente su participación en la producción de oro del departamento del Cauca. Se ha documentado también que en la comunidad de Balsitas los mineros ilegales que trabajan con retroexcavadoras en el río Popayo entregan un 10 % del oro extraído al dueño de la tierra<sup>130</sup>. En el Napi, por su parte, se ha documentado que tanto el dueño de la tierra como la comunidad reciben un porcentaje de lo extraído, significativamente menor en el caso de la comunidad

---

129 Véase Consejo Noruego para los Refugiados, “Informe final MIRA Consejos Comunitarios Alto Guapi y San Francisco”, cit.

130 Véase Ministerio del Interior-Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi*, cit., p. 44.

y generalmente destinado a obras comunitarias<sup>131</sup>. De esta suerte, la minería ha reemplazado a la coca como la principal fuente de ingresos en las comunidades rurales de Guapi. Además, la comunidad se beneficia porque las empresas dedicadas a la explotación mecánica del oro activan las vías de transporte fluvial de personas y alimentos para ingresar la maquinaria, los trabajadores especializados y los productos necesarios para su manutención, y para continuar la actividad productiva.

Son varias las comunidades que denuncian la contaminación de los ríos provocada por la minería como uno de los principales conflictos en sus territorios, pero la minería en sí como problema solo es señalada por la comunidad del río Napi. Ello se explica porque, como la minería ilegal se produce en las partes altas, particularmente en el río Alto Guapi, que es una de las vías fluviales principales, la contaminación afecta a la totalidad de los ríos, incluidas aquellas comunidades que no obtienen ningún beneficio directo de la explotación del oro con utilización de mercurio y otros productos químicos para la separación eficaz del mineral. Por otra parte, ninguna comunidad denuncia conflictos concretos como consecuencia de la presencia de los mineros ilegales en su territorio, con la excepción de la comunidad de Santa Ana, en el Consejo Comunitario del Río San Francisco, que reportó la existencia de embarazos no deseados y de embarazos de adolescentes como consecuencia de que muchas mujeres se emparejan con los mineros para poder acceder a celulares y otros bienes de consumo que sus familias no pueden comprarles, así como el aumento del consumo de drogas entre adolescentes por

---

131 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Napi*, cit., p. 33.

imitación de los mineros. Sin embargo, según los testimonios recabados, no hay minería ilegal mecanizada en el río San Francisco porque la comunidad se opuso al ingreso de las retroexcavadoras, y la única explotación de oro que se reconoce es la artesanal.

### **3.3. El miedo a hablar de la violencia contra la mujer**

El equipo investigador concluye que la violencia contra la mujer en las comunidades rurales de Guapi es un problema más grave de lo que arrojan los datos de las entrevistas realizadas, y que el problema no emergió con toda su importancia debido a que las entrevistas fueron grupales, con presencia de hombres y de otras mujeres de la comunidad.

En ninguna de las entrevistas mantenidas con las y los representantes de la comunidad la violencia contra la mujer se mencionó como uno de los tres principales conflictos, salvo en las reuniones de los consejos comunitarios del Río San Francisco y del Río Alto Guapi, en las cuales se mencionó en tercer lugar. En la reunión con la comunidad de Quiroga, en el Consejo Comunitario del Río Guajuí, se mencionó en séptimo lugar; en las reuniones con las comunidades de San Antonio, Santa Rosa, San José y Concesión, del mismo consejo, se mencionó como el quinto conflicto más grave; y en las reuniones con las comunidades de Temuey, Boca de Napi y La Pampa, del Consejo Comunitario del Río Bajo Guapi, se mencionó en cuarto lugar. En las reuniones con las comunidades del Consejo del Río Napi, con la comunidad de Limones—en el Consejo del Río Guajuí—y con las comunidades de Sansón, Las Parcelas y El Penitente—en el Consejo del Río Bajo Guapi—, ni siquiera se menciona como un conflicto existente. El único caso en que la violencia intrafamiliar se mencionó como el primer problema de convivencia fue en una entrevista individual del equipo investigador con un habitante del Napi durante la primera visita.

Sin embargo, en la entrevista con las lideresas sociales que se mantuvo en Quiroga, y en conversaciones individuales sostenidas con mujeres que acudieron a las reuniones en representación de la comunidad, la violencia contra la mujer se afirma como la forma de violencia más grave y más frecuente en las comunidades rurales, hasta el punto de que una mujer del Consejo del Río San Francisco le dijo a uno de los integrantes del equipo investigador: “Afortunadas somos a las que no nos pegan”.

Algunos aspectos culturales de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos revelados durante la investigación sirven de ayuda para entender que este problema no se mencione, o que se mencione con una importancia menor de la que realmente tiene.

En todas las comunidades entrevistadas la violencia contra la mujer se entiende como un problema privado que debe tratar de resolverse siempre, en primer término, dentro de la propia familia, y que solo cuando no se llega a una solución interna trasciende a los mecanismos de resolución de conflictos de la comunidad –en concreto: los adultos mayores y las juntas locales del consejo comunitario– que, en todo caso, ejercen siempre funciones de mediación con la intención de llegar a un acuerdo. Ello revela que la violencia contra la mujer no se entiende como un problema de la comunidad, sino que la comunidad interviene a través de sus autoridades propias solo cuando la falta de acuerdo dentro del núcleo familiar amenaza con convertirse en un conflicto entre las respectivas familias de la pareja y, por tanto, en algo que trasciende el ámbito familiar y afecta la convivencia en la comunidad. Es decir que el problema de la comunidad que justifica la intervención de las autoridades propias no es tanto la violencia en sí, que siempre pertenece al ámbito privado, sino la repercusión que la violencia puede tener en la convivencia entre familias dentro de la comunidad.

Este esquema subsidiario de intervención sobre los casos de violencia contra la mujer se repite en todas las comunidades entrevistadas. Solo en los casos más graves, cuando median agresión con arma o lesiones, las propias juntas locales del consejo comunitario recomiendan que se acuda a las autoridades formales de la cabecera municipal para hacer la correspondiente denuncia. Sin embargo, en estos casos las lideresas sociales afirman que no hay compromiso institucional y que las autoridades no acuden a los espacios de socialización para darse a conocer, de suerte que las mujeres no conocen a los funcionarios a los que deben acudir. En la reunión de presentación de las conclusiones preliminares con las autoridades, el representante de la Secretaría de Gobierno confirmó que no existen espacios de socialización de las autoridades en las zonas rurales ni hojas de ruta pedagógicas que digan dónde se debe acudir, de manera que en muchas ocasiones la mujer que decide denunciar entra en lo que él mismo llamó “el carrusel”, donde la autoridad a la que llega en primer lugar la envía a otra, y así sucesivamente, provocando que las mujeres se cansen y vuelvan a su comunidad sin denunciar, o que en el transcurso se crucen con algún vecino que las convence de no denunciar.

Como vimos en el capítulo segundo, buena parte del movimiento asociativo en Guapi está liderado por mujeres, que se dedican fundamentalmente a la recuperación de cultivos tradicionales y al empoderamiento de la mujer, con un trabajo continuado en la formación para la denuncia de la violencia intrafamiliar. En la reunión que tuvo lugar con mujeres en Quiroga y en la reunión con la Fundación Chiyangua, mujeres lideresas comunitarias denunciaron que la desidia institucional provocaba que su trabajo de empoderamiento fuera poco efectivo.

Además, en las comunidades rurales de Guapi, como en otras comunidades negras del Pacífico colombiano, existe una fuerte sanción social del “bochinche”, que es como se conoce al chisme, las habladurías o la maledicencia. En todas las comunidades entrevistadas las juntas locales del consejo comunitario tienen competencias para castigar el bochinche con trabajos comunitarios, y cuando se pregunta cuál es el motivo de la última sanción que recuerdan que la junta local haya impuesto a un habitante de la comunidad, en la práctica totalidad de los casos se responde que el bochinche. Muchos de los testimonios recabados afirman también que el bochinche es una práctica fundamentalmente femenina, y en todos los casos en los que se pidió un ejemplo se contó el caso de “una bochinchera” y nunca de “un bochinchero”. En la reunión con las mujeres que tuvo lugar en Quiroga, algunas participantes dijeron que, si la mujer hiciera pública la situación de maltrato, su acción sería juzgada como bochinche por el resto de la comunidad y sufriría discriminación. Lo mismo sucede con la mujer que va a denunciar a la cabecera municipal, que es considerada por parte de la comunidad como “la loca”.

En un contexto en el que la violencia contra la mujer se concibe como un asunto privado, existe presión para que se solucione internamente dentro de la familia; la habladuría está socialmente sancionada, es una práctica que se reconoce como fundamentalmente femenina, y las experiencias de respuesta institucional son negativas, es muy difícil que el problema se presente en toda su magnitud en las entrevistas realizadas por un equipo investigador que se desplaza con carácter puntual al territorio y carece de tiempo para crear relaciones de confianza con las mujeres de la comunidad.



## CAPÍTULO CUARTO

### MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, ORDEN SOCIAL COMUNITARIO Y CAOS EN GUAPI

Si en el capítulo anterior expusimos los resultados de la investigación para caracterizar la conflictividad de las comunidades rurales de Guapi, en el presente capítulo expondremos los resultados de la investigación en materia de resolución de conflictos, analizaremos los principales hallazgos y los pondremos en relación con algunos de los hallazgos expuestos en el capítulo anterior para caracterizar, conforme a las categorías expuestas en el primer capítulo, el orden social realmente existente en las comunidades rurales de Guapi.

En concreto, los resultados que se exponen son los relativos a: el conocimiento / desconocimiento de los mecanismos formales y comunitarios de resolución de conflictos existentes en Guapi tanto por las autoridades territoriales como por las comunidades rurales entrevistadas; el uso que de esos mecanismos hacen las comunidades cuando se produce un conflicto, y las instituciones que de manera más urgente consideran que deberían implementarse en Guapi. También describimos el funcionamiento de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos en las comunidades rurales, la intervención de los actores armados en los conflictos y las consecuencias de la presencia del Estado, particularmente en lo que al acceso a la justicia se refiere.

A través de estos elementos pretendemos caracterizar el orden social realmente existente en Guapi como una situación de caos o de orden social en disputa en el que, dependiendo del ámbito de la convivencia en el que se producen los conflictos, tiende a prevalecer el orden comunitario o el orden de los actores armados, sin que el orden estatal formal logre tener la relevancia y la centralidad a la que aspira.

## 1. AUTORIDADES FORMALES E INFORMALES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN GUAPI

### **1.1. Conocimiento/desconocimiento de mecanismos formales de resolución de conflictos presentes en Guapi**

El objetivo de estas indagaciones es conocer el nivel de conocimiento que tienen las autoridades encuestadas y las personas que habitan las comunidades rurales del municipio sobre las autoridades formales que hacen presencia en el territorio y a las que podrían acudir para resolver los conflictos que pudiesen suscitarse. Para ello se aplicaron encuestas a las 11 autoridades y entrevistas estructuradas con pregunta cerrada a los 85 representantes de las comunidades rurales.

En la investigación previa al desarrollo de las visitas de campo a Guapi, se hizo un listado de las instituciones que conforme al ordenamiento jurídico colombiano tienen competencias en materia de resolución de conflictos de manera general y que podrían estar presentes en Guapi.

Una vez adelantado ese ejercicio, se procedió a identificar qué autoridades hacen efectivamente presencia en la jurisdicción de Guapi. En este mapeo previo se estableció que, en la actualidad, se encuentran presentes las siguientes

autoridades formales con capacidad para intervenir en conflictos<sup>132</sup>:

Alcaldía Municipal, Defensoría de Familia del Centro Zonal-Costa Pacífica del ICBF, Comisaría de Familia, Estación de Policía Nacional (Distrito VI), Inspección de Policía, Inspección de Trabajo, Juzgado de Circuito Promiscuo de Familia, Juzgado Promiscuo de Circuito, Juzgado Promiscuo Municipal, Notaría Única, Personería Municipal, Defensoría del Pueblo, consejos directivos de consejos comunitarios.

Estos listados –de instituciones competentes de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de autoridades realmente presentes– sirvieron de base para la elaboración de los instrumentos a partir de los cuales se harían las indagaciones, si bien no se incluyó la Alcaldía, presuponiendo el conocimiento por parte de los entrevistados, ni el Registro de Instrumentos Públicos, que carece de competencias en la resolución de conflictos. También debe tenerse en cuenta que en Guapi existe una sede seccional de la Fiscalía, si bien el fiscal titular se encuentra en Timbiquí.

En el caso de las autoridades, en la encuesta se preguntaba separadamente qué mecanismos existen en Guapi y qué mecanismos no existen en Guapi, estableciendo un mismo listado de autoridades en cada una de las preguntas para que marcaran las que conocían que existían y que no existían. En el caso de la comunidad, se leyó ese mismo listado a las personas entrevistadas para que señalaran si a su juicio existían o no en Guapi. Por ello, en el caso de las

---

132 Estos datos fueron identificados a partir de la información disponible en el mapa judicial del Ministerio de Justicia a través de la plataforma *LegalApp*, así como de los datos sobre conflictividad del Ministerio de Justicia junto con el Consejo Superior de la Judicatura.

autoridades encuestadas se muestran dos tablas: una sobre conocimiento de los mecanismos que existen y otra sobre conocimiento de los mecanismos que no existen. En el caso de la comunidad, se muestra una única tabla sobre el nivel de conocimiento/desconocimiento de las autoridades que existen en Guapi.

En el caso de las autoridades, interesaba saber no solo el nivel de conocimiento/desconocimiento de los mecanismos de resolución de conflictos que existen en Guapi, para ver si pueden cumplir una función de orientación de los ciudadanos cuando acuden a ellas para poner de presente un conflicto, sino también si conocen la existencia de mecanismos de resolución de conflictos que faltan en Guapi y que podrían mejorar la oferta institucional para resolver conflictos, ya que son las autoridades las que están en mejor posición para buscar que estos mecanismos se establezcan en el municipio.

#### *a. Según las autoridades encuestadas*

En las encuestas aplicadas a las autoridades en la cabecera municipal se incluyeron dos preguntas<sup>133</sup> relacionadas con las autoridades para la resolución de conflictos presentes en el territorio. En cuanto a la primera pregunta, relacionada con las autoridades *existentes* en Guapi, encontramos que el 100 % (11 / 11) de los encuestados coincidieron en afirmar que en el municipio hay presencia de Notaría, Personería, juntas de acción comunal, Comisaría de Familia e Inspector

---

133 La primera pregunta se relacionaba con las autoridades formales o informales de resolución de conflictos que según los informantes *existen* en el municipio. La segunda, indagaba por las autoridades que conforme a la experiencia de quienes participaron *faltan* en el municipio. La tercera y la cuarta buscaban identificar cuáles son las autoridades a las que acuden en primera instancia los guapireños, tanto en la zona rural como en la urbana.

de Policía. Por su parte, el 91 % (10/11) de los encuestados afirmaron que existen en el municipio juntas directivas de consejos comunitarios, Defensoría del Pueblo, Estación de Policía y Defensoría de Familia. El 73 % (8/11) señaló la presencia de inspecciones de Trabajo, el 64 % (7/11) que hay jueces ordinarios, y el 18 % afirmó que existe una Fiscalía Seccional. Finalmente, el 9 % (1/11) indicó la presencia de casas de justicia, Contraloría y consultorios jurídicos, instituciones que, en realidad, no existen en Guapi.

TABLA 14  
CONOCIMIENTO DE AUTORIDADES PRESENTES  
EN GUAPI EN ENCUESTAS

Autoridades presentes	Porcentaje
Notaría, Personería, juntas de acción comunal, Comisaría de Familia e Inspector de Policía	100 %
Juntas directivas de consejos comunitarios, Defensoría del Pueblo, Estación de Policía y Defensoría de Familia	91 %
Inspecciones de Trabajo	73 %
Jueces ordinarios	64 %
Fiscalía seccional	18 %
Casas de justicia, Contraloría y consultorios jurídicos	9 %

\* La tabla establece el porcentaje de entrevistados que declaran conocer que las autoridades existen en Guapi.  
Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, con respecto a las autoridades formales que no tienen presencia en el municipio, el 55 % (6/11) de los encuestados consideró que se carece de casas de justicia, Contraloría y jueces de paz. Por su parte, el 36 % (4/11) estimó que faltan centros de conciliación y defensores del cliente de empresas de servicios públicos. El 27 % (3/11) afirmó que no existen en el municipio autoridades de tránsito, la

Procuraduría ni consultorios jurídicos. A su turno, el 18 % (2/11) señaló que el municipio carece de jueces ordinarios, estaciones de policía, centro de arbitraje, superintendencias y oficinas de quejas y reclamos. Finalmente, el 9 % (1/11) estimó que en Guapi no hay defensores de Familia, inspecciones de Trabajo, Defensoría del Pueblo ni comisarías de Familia, cuando estas instituciones sí existen en el municipio.

TABLA 15  
CONOCIMIENTO DE AUTORIDADES AUSENTES  
EN GUAPI EN ENCUESTAS

Autoridades ausentes	Porcentaje
Casas de justicia, Contraloría y jueces de paz	55 %
Centros de conciliación y defensores del cliente de empresas de servicios públicos	36 %
Autoridades de tránsito, Procuraduría y consultorios jurídicos	27 %
Jueces ordinarios, estaciones de policía, centro de arbitraje, superintendencias y oficinas de quejas y reclamos	18 %
Defensores de Familia, inspecciones de Trabajo, Defensoría del Pueblo y comisarías de Familia	9 %

\* La tabla establece el porcentaje de entrevistados que declaran conocer que la autoridad no existe en Guapi.

Fuente: elaboración propia.

Estos datos ponen de relieve que buena parte de las autoridades encuestadas no tienen un conocimiento preciso de los mecanismos formales para la resolución de conflictos que existen en el municipio, ni de los mecanismos que ofrece el ordenamiento colombiano pero que no están presentes en Guapi. Llama la atención que solo un 64 % de las autoridades encuestadas declare conocer la existencia de jueces ordinarios en Guapi, cuando en el municipio existen un juzgado de circuito promiscuo de familia, un juzgado promiscuo de

circuito y un juzgado promiscuo municipal. Así las cosas, no parece que estas autoridades puedan orientar cabalmente a los ciudadanos sobre los mecanismos adecuados a los que deben acudir para la resolución de los conflictos, en particular cuando se trate de casos que deben ser judicializados.

El nivel de desconocimiento es mayor cuando se pregunta sobre los mecanismos de resolución de conflictos que faltan en Guapi. Más de la mitad de las autoridades encuestadas declaran desconocer que en el municipio no existen centros de conciliación, defensores del cliente de empresas de servicios públicos, autoridades de tránsito, Procuraduría ni consultorios jurídicos, y poco más de la mitad de estas autoridades declara saber que no existen casas de justicia, Contraloría ni jueces de paz. Estos datos revelan que un número considerable de las autoridades encuestadas no saben qué otros mecanismos de resolución de conflictos están previstos en Colombia y faltan en Guapi, por lo que difícilmente podrán reclamar a las autoridades nacionales y departamentales que se implanten en su municipio para mejorar la oferta de mecanismos para la resolución de conflictos. En efecto, resulta razonable pensar que si desconocen que estos mecanismos faltan en Guapi, desconocen también que están previstos en el ordenamiento jurídico colombiano.

#### *b. Según las comunidades entrevistadas*

A las y los representantes de los corregimientos y veredas de Guapi se les pidió que dijeran qué autoridades existían en Guapi del listado que se leyó, formado por autoridades con competencias en materia de resolución de conflictos, incluyendo la Fiscalía, así como mecanismos a los que se puede acudir para la resolución de conflictos como líderes sociales, abogados y autoridades ancestrales.

A este respecto, el 99 % (84 / 85) de las personas entrevistadas declaró conocer la existencia de las juntas directivas

de los consejos comunitarios, el 96 % (82/85) dijo conocer la Notaría y el 95 % (81/85), la Policía. Más del 85 % declaró conocer la Alcaldía y los y las líderes comunitarios; más del 70 % dijo conocer la Personería municipal y la sección local de la Defensoría de Pueblo, así como saber de la existencia de jueces; y más del 60 % dijo que conoce que existen la Defensoría de Familia, el Inspector de Policía, la Fiscalía y abogados con despacho en Guapi. Finalmente, un 53 % (45/85) sabía de la presencia de la Comisaría de Familia y solo un 42 % (36/85) declaró que conoce la existencia de autoridades ancestrales en el territorio.

Entre el 29 % y el 35 % de las personas entrevistadas dijo desconocer la existencia en Guapi de las instituciones básicas del mecanismo judicial para la resolución de conflictos (jueces, fiscales y abogados), de suerte que en torno a una tercera parte de los entrevistados, en principio, ni siquiera podría plantearse la judicialización de un conflicto que les afectara. El porcentaje de desconocimiento de la existencia de jueces es similar al que arrojan las entrevistas con las autoridades, por lo que habrá ocasiones en las que el desconocimiento de la comunidad no pueda ser paliado por el conocimiento de la existencia de mecanismos judiciales por parte de las autoridades; el acceso a dicha información dependerá entonces de la autoridad a la que acuda la persona que quiere denunciar un conflicto.

Llama la atención el bajo nivel de conocimiento de la existencia de una Comisaría de Familia en Guapi, pues prácticamente la mitad de los entrevistados dice no saber de ella, pese a que, como establecimos en el capítulo anterior, la violencia contra la mujer dentro de la familia ocupa un lugar relevante entre los conflictos. Debe tenerse en cuenta que este desconocimiento se da en un contexto social que presiona a las mujeres para que no denuncien el maltrato por parte de sus parejas, porque se entiende que es una

cuestión que debe resolverse en el ámbito privado y que solo en casos excepcionales, y siempre de forma subsidiaria al arreglo privado, requiere la intervención de las autoridades. En las reuniones mantenidas con representantes de algunas ONGS con presencia en Guapi se denunció que la Comisaria de Familia no acudía a las reuniones con la comunidad para darse a conocer, lo que podría explicar el alto nivel de desconocimiento que de ella se tiene en las comunidades rurales.

También sorprende que un 58 % de las personas entrevistadas declare desconocer la existencia de autoridades ancestrales en su territorio, dato que contradice el papel de liderazgo atribuido a los adultos mayores en las comunidades rurales por parte de la práctica totalidad de las personas entrevistadas por el equipo investigador en la cabecera municipal. En las encuestas aplicadas a las autoridades se preguntó de forma específica por el conocimiento de formas comunitarias de resolución de conflictos, y el 82 % de los encuestados dijo conocerlas, señalando más de la mitad a los adultos mayores como autoridad comunitaria. Se trata de una cuestión que analizaremos en profundidad más adelante; baste adelantar que el dato puede explicarse en parte por el hecho de que es posible que las personas entrevistadas hayan entendido que los adultos mayores se encontraban dentro de la categoría “líder comunitario”, que reporta un nivel de conocimiento del 86 %, pero también refleja una pérdida de la consideración como “autoridad” de los adultos mayores por parte de la comunidad, dato que se corrobora con otras informaciones relevantes obtenidas mediante los instrumentos de investigación de carácter cualitativo.

Debe también señalarse que, aunque un 61 % de las personas entrevistadas declaran conocer la existencia de juntas de acción comunal, según la Alcaldía en las zonas rurales de Guapi solo existen tales juntas en Penitente, Quiroga, Santa

Rosa y San Antonio del Guajú. Sin embargo, por costumbre la gente sigue llamando “juntas de acción comunal” a las “juntas locales del consejo comunitario”, un órgano local de la junta directiva que existe en algunos consejos comunitarios, por lo que es plausible que sean estas juntas las que dicen conocer las personas entrevistadas.

**TABLA 16**  
**CONOCIMIENTO DE AUTORIDADES PRESENTES EN ENTREVISTAS**

Autoridad / mecanismo presente	Conoce	Desconoce
Consejo comunitario	99 %	1 %
Notaría	96 %	4 %
Policía	95 %	5 %
Alcaldía	88 %	12 %
Líder comunitario	86 %	14 %
Personería	76 %	24 %
Defensoría del Pueblo	71 %	29 %
Juzgados	71 %	29 %
Defensoría de Familia	65 %	35 %
Inspector de Policía	61 %	39 %
Fiscalía	66 %	34 %
Abogados	65 %	35 %
Junta de acción comunal	61 %	39 %
Comisaría de Familia	53 %	47 %
Autoridad ancestral	42 %	58 %

\* La tabla establece el porcentaje de entrevistados que declaran conocer / desconocer que la autoridad existe en Guapi.

Fuente: elaboración propia.

## 1.2. Utilización de los mecanismos de resolución de conflictos

El objetivo de esta indagación era identificar los mecanismos a los que acuden los y las habitantes de Guapi cuando surge un conflicto. Para ello se preguntó tanto a las autoridades encuestadas en la cabecera municipal como a los representantes de veredas y corregimientos. Respecto a las autoridades, se incluyeron en la encuesta dos preguntas sobre los mecanismos a los que acuden *en primera instancia* los y las habitantes de la cabecera municipal de Guapi cuando surge un conflicto y sobre los mecanismos a los que acuden, también *en primera instancia*, en la zona rural. Respecto a los representantes de las comunidades, en la entrevista semiestructurada se les preguntó a qué autoridad o mecanismos de resolución de conflictos acuden para cada uno de los conflictos singulares que reportan como los más frecuentes en su comunidad.

### *a. Según las autoridades encuestadas*

Frente al primer grupo de respuestas, encontramos que según las autoridades encuestadas la mayoría de los guapienses que viven en la cabecera municipal acuden en primera instancia al CAI o a la Estación de Policía (91 %); en segundo lugar, acuden a la Defensoría de Familia (64 %); en tercer lugar, a la Personería y la Comisaría de Familia (45 %); en cuarto, a la Defensoría del Pueblo y el Inspector de Policía (36 %), y en quinto lugar, a la Inspección del Trabajo (27 %); en sexto lugar, se señaló como mecanismos a los que se acude en primera instancia en la cabecera municipal a las autoridades de consejos comunitarios, los hospitales (que reportan casos de violencia al ICBF) y las organizaciones comunitarias (18 %); y en séptimo lugar, uno de los 11

de los participantes consideró que las personas acuden en primera instancia a jueces ordinarios, casas de la justicia y juntas de acción comunal (9 %).

TABLA 17  
MECANISMOS A LOS QUE ACUDEN LOS HABITANTES DE CABECERA  
MUNICIPAL EN PRIMERA INSTANCIA SEGÚN AUTORIDADES

Mecanismos de primera instancia - Cabecera municipal	Porcentajes
CAI o Estación de Policía	91 %
Defensoría de Familia	64 %
Personería y la Comisaría de Familia	45 %
Defensoría del Pueblo e Inspector de Policía	36 %
Inspección de Policía	27 %
Autoridades de consejos comunitarios, hospitales y organizaciones comunitarias	18 %
Jueces ordinarios, casas de la justicia y juntas de acción comunal	9 %

\* La tabla establece los mecanismos a los que acuden los habitantes de la cabecera municipal de Guapi en primera instancia, según las autoridades encuestadas.  
Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, en el ámbito rural, las autoridades consultadas indicaron que los habitantes de los corregimientos y veredas de Guapi, ante un conflicto, acuden mayoritariamente, en primera instancia, a las juntas directivas del consejo comunitario (64 %). Las siguientes autoridades que identificaron son la Personería, las juntas de acción comunal y los actores armados (27 %). El tercer grupo de autoridades en este apartado son la Defensoría de Familia, la Comisaría de Familia y los ancianos de las comunidades (18 %). Finalmente, los jueces ordinarios, las casas de justicia, la Estación de Policía, la Notaría, la Inspección de Trabajo, Pastoral Social y otras autoridades comunitarias fueron registradas por uno de los encuestados

(9 %) como autoridades a las que acuden los guapiereños en la zona rural, en primera instancia, para resolver sus conflictos.

TABLA 18  
MECANISMOS A LOS QUE ACUDEN LOS HABITANTES DE ZONAS  
RURALES EN PRIMERA INSTANCIA SEGÚN AUTORIDADES

Mecanismos de primera instancia - Zona rural	Porcentajes
Juntas directivas del consejo comunitario	64 %
Personería, juntas de acción comunal y actores armados	27 %
Defensoría de Familia, Comisaría de Familia y mayores de las comunidades	18 %
Jueces ordinarios, casas de justicia, Estación de Policía, Notaría, Inspección de Trabajo, Pastoral Social y otras autoridades comunitarias	9 %

\* La tabla establece los mecanismos a los que acuden los habitantes de las zonas rurales de Guapi en primera instancia según las autoridades encuestadas.  
Fuente: elaboración propia.

El contraste de los datos arroja que, según las autoridades encuestadas, mientras que las personas que habitan la cabecera municipal acuden de forma mayoritaria a autoridades estatales formales como la Policía (94 %), la Defensoría de Familia (64 %) y la Comisaría de Familia (45 %), las personas de la zona rural prefieren acudir a las juntas directivas de sus respectivos consejos comunitarios antes que a cualquier institución del Estado. Incluso los actores armados aparecen como autoridades de resolución de conflictos (27 %) por encima de la policía, los jueces o algunas autoridades administrativas (entre el 18 % y el 9 %). Llama particularmente la atención que en el escenario rural se identifican otras autoridades no estatales como llamadas a resolver conflictos en lo comunitario, como son los adultos mayores, e incluso ONGs como Pastoral Social, que es una organización eclesial dedicada a

la promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto.

También resulta llamativo que el mecanismo judicial de resolución de conflictos aparezca en último lugar entre los mecanismos de resolución a los que se acude en primer lugar en las comunidades rurales.

*b. Según las comunidades entrevistadas*

A las comunidades no se les hizo la misma pregunta que a las autoridades, sino que se les preguntó por el mecanismo de resolución al que acudían para cada tipo de conflicto singular que reportaban en la entrevista semiestructurada. En ocasiones las respuestas consistieron en una sola autoridad o mecanismo y en otras refirieron varios mecanismos a los que acudían de forma subsidiaria cuando el conflicto no lograba resolverse en primer término. Por otra parte, en los casos de hurto distintos al hurto de los frutos del colino, además del mecanismo de resolución se mencionó que antes se acudía directamente a la guerrilla. Por ello hay más mecanismos de solución mencionados (117) que conflictos singulares (105).

Para jerarquizar las respuestas hemos atendido al número de ocasiones en las que un determinado mecanismo se mencionó en las entrevistas, sin tener en cuenta si el mecanismo se señaló como subsidiario de otro o como una práctica ya pasada. De esta manera, la frecuencia de uso de los mecanismos se calcula sobre el total de ocasiones de uso de los mecanismos que se informaron y no sobre el total de conflictos.

TABLA 19  
MECANISMOS A LOS QUE ACUDEN LAS COMUNIDADES  
RURALES SEGÚN LAS ENTREVISTAS

Mecanismo / Autoridad	Frecuencia
No acuden a mecanismos	26,4 % (31 / 117)
Autoridades formales	24,8 % (29 / 117)
Acuerdos privados o entre familias	17,1 % (20 / 117)
No reportan mecanismos	16,2 % (19 / 117)
Junta local de del consejo comunitario / Junta de acción comunal	8,5 % (10 / 117) (3 menciones como mecanismo subsidiario)
Junta directiva del consejo comunitario	4,3 % (5 / 117) (3 menciones como mecanismo subsidiario)
Actor armado	2,6 % (3 / 117) (Todas las menciones como algo del pasado)

\* La tabla registra el número de ocasiones en las que se menciona cada mecanismo de resolución de conflictos. Debe tenerse en cuenta que varios mecanismos pueden mencionarse para cada tipo de conflicto.

Fuente: elaboración propia.

Según los datos recabados, lo que ocurre con más frecuencia en las comunidades rurales de Guapi ante un conflicto es dejarlo estar: no acudir a ninguna autoridad en busca de una solución, lo que sucede en el 26,4 % de las menciones. Sin duda esta cifra es superior, porque de los 19 conflictos en los que las personas entrevistadas no mencionan ningún mecanismo de resolución, 15 tienen mecanismos tanto del orden social como del orden comunitario a los que acudir, y muy probablemente estos sean también casos en los que no se busca ninguna solución al conflicto, con lo que el porcentaje de conflictos frente a los que no se hace nada podría ascender al 39 % de los casos.

El mecanismo de resolución al que más frecuentemente se acude son las autoridades formales (24,8 %), seguido de los acuerdos privados o entre familias (17,1 %), las juntas locales del consejo comunitario (8,5 %, aunque en 3 ocasiones se mencionan como autoridad subsidiaria del acuerdo privado), las juntas directivas del consejo comunitario (4,3 %, aunque en 3 ocasiones se mencionan como mecanismo subsidiario del acuerdo privado o de las juntas locales) y los actores armados (2,6 %), si bien en todos los casos en que se menciona a estos como mecanismo de solución se indica que es cosa del pasado.

Estos datos contrastan con los ofrecidos por las autoridades encuestadas cuando se les preguntó por los mecanismos de resolución de conflictos a los que en primera instancia acudían los y las habitantes de las zonas rurales.

Por una parte, rompen con la impresión de que las comunidades rurales no acuden a las autoridades formales del Estado para la mediación y resolución de sus conflictos. Aunque es cierto que la frecuencia con la que acuden a mecanismos no estatales de resolución de conflictos (32,5 %), tales como acuerdos privados, mecanismos comunitarios y actores armados, es superior a la frecuencia con la que recurren a las autoridades formales (24,8 %), estos datos no permiten afirmar que el recurso a las autoridades del Estado sea marginal, como se desprende de las respuestas ofrecidas por las autoridades encuestadas. Lo que sí permiten afirmar es que el Estado no desempeña en las comunidades rurales de Guapi el rol central en la mediación y resolución de conflictos que le correspondería conforme al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, desmienten que las autoridades a las que acuden en primera instancia para denunciar los conflictos sean las juntas directivas de los consejos comunitarios. Conforme a los datos, depende del tipo de conflicto al que

nos enfrentemos. Las juntas directivas aparecen como la autoridad a la que se acude en primer término únicamente para dos tipos de conflictos: las disputas territoriales con las comunidades indígenas y un caso singular de tala ilegal de árboles, mientras que en las restantes 3 ocasiones en que se mencionó como autoridad, se hizo señalando su carácter subsidiario respecto a las juntas locales. En las respuestas de las autoridades, las juntas locales aparecían detrás de las juntas directivas como mecanismo de resolución de conflictos al que se acudía en primer término, pero conforme a los datos recabados en las comunidades rurales, existen conflictos en los que es la primera instancia de denuncia (bochinche y un caso singular de tala ilegal de árboles reportado por una comunidad distinta de la que señaló a la junta directiva del consejo comunitario como primera instancia), y existen conflictos en los que es una instancia subsidiaria del acuerdo privado (conflictos derivados de la minería artesanal, embarazos no deseados de adolescentes y violencia intrafamiliar).

TABLA 20  
DESGLOSE DE AUTORIDADES FORMALES A LAS QUE ACUDEN  
LAS COMUNIDADES SEGÚN LAS ENTREVISTAS

Autoridades formales	Frecuencia
Corporación Regional del Cauca	20,8 %
Personería	17,3 %
Alcaldía	13,8 %
Autoridades sin especificar	10,3 %
Defensoría del Pueblo	10,3 %
Fuerzas Armadas	6,8 %
Unidad para las Víctimas	6,8 %

Autoridades formales	Frecuencia
Policía	6,8 %
Director hospital	3,5 %
Fiscalía	3,5 %

\* La tabla mide el porcentaje de menciones de cada autoridad formal sobre el total de menciones de autoridades formales.

Fuente: elaboración propia.

Desglosando el mecanismo “autoridad formal”, resulta que la autoridad mencionada en más ocasiones es la Corporación Regional del Cauca (20,8 % de las ocasiones en las que se menciona una autoridad formal), lo que se explica porque un número importante de los conflictos mencionados consisten en afectaciones medioambientales que perjudican los recursos de los que las comunidades rurales obtienen el sustento, como la pesca, los árboles maderables o la palma de naidí. En segundo lugar, la autoridad formal a la que más acuden es la Personería (17,3 % de las menciones a una autoridad formal), sobre todo en los casos de desplazamiento, seguida de la Alcaldía (13,8 %) y de la Defensoría del Pueblo (10,3 %).

Llaman la atención las pocas ocasiones en que acuden a la policía (6,8 %), que no se señala como una autoridad ni siquiera en casos de delitos como robos, hurtos, extorsiones, amenazas y hostigamientos, los cuales tampoco se denuncian ante la Fiscalía. Solo en una ocasión se mencionó la denuncia ante la Fiscalía, para un caso de robo de motores de lancha. Los jueces ni siquiera se mencionan como un mecanismo al que se haya acudido para resolver alguno de los conflictos señalados.

Este dato contrasta con que los delitos sean una de las categorías de conflictos más frecuentes según las comunidades entrevistadas. La mayor frecuencia en la utilización de las autoridades administrativas puede explicarse por el hecho de que algunos de los conflictos resultantes de las

entrevistas suponen afectaciones económicas a las personas que los sufren, de suerte que en muchas ocasiones acuden a las autoridades administrativas buscando un auxilio (como en el caso de desplazamiento, confinamiento y daños causados por inundaciones) o la cesación de la actividad que les causa el perjuicio económico (como es el caso de las denuncias ante la Corporación Regional del Cauca por tala ilegal de árboles o por la extracción del cogollo de la palma de naidí). Incluso en el caso de delitos como las extorsiones reportadas en las entrevistas en Bajo Guapi, la comunidad prefiere acudir para la denuncia a la Defensoría del Pueblo y a la Personería antes que activar directamente el sistema judicial.

Esto resulta coherente con la recopilación de datos sobre conflictividad judicial realizada en los juzgados: de las 21 causas sucedidas en el municipio ventiladas en el Juzgado Promiscuo de Circuito de Guapi, solo 4 (19 %) sucedieron en zona rural, cuando la población rural es casi un 40 % de la población total del municipio. El porcentaje de casos provenientes de la zona rural de Guapi en el Juzgado de Familia es del 21 %, también muy por debajo del porcentaje de habitantes de la zona rural del municipio.

### **1.3. Autoridades deseadas**

En las entrevistas estructuradas con pregunta cerrada se interrogó también a los y las representantes de las comunidades sobre la autoridad o mecanismo de resolución de conflictos faltante en Guapi que a su juicio debería implementarse con mayor urgencia. Para ello se leyó un listado de autoridades, el cual incluía instituciones presentes en Guapi, por lo que, en ocasiones, se señalaron instituciones que ya existen en el municipio, como la Comisaría de Familia o el ICBF.

De entre las personas que respondieron a la pregunta, se obtiene que las instituciones más deseadas por los y las habitantes de las veredas y corregimientos de Guapi son la

Fiscalía (16,5 %), seguida de la Inspección de Policía (15,5 %) y de una casa de justicia (14,4 %). Menos de la mitad de las personas que marcaron estas instituciones reclamaron para Guapi la presencia de Policía (6,2 %) y de la Contraloría (4,1 %).

Si comparamos las instituciones deseadas con los datos sobre los mecanismos a los que acuden los ciudadanos y las ciudadanas de las zonas rurales cuando se hallan ante un conflicto resulta que, si bien se reporta un uso muy bajo o directamente inexistente de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos (denuncias ante la Policía o ante la Fiscalía; utilización de abogados; demandas ante juzgados), se reclama mayoritariamente la presencia de instituciones ligadas al sistema judicial, como la Fiscalía, las casas de justicia o la Inspección de Policía.

Debe aclararse que en Guapi existe una sede local y una seccional de la Fiscalía, aunque no hay fiscales con residencia permanente en el municipio, de manera que lo que se reclama es que haya fiscales permanentes. Las casas de justicia son, según el Decreto 1477 de 2000, centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo en cuanto a sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (art. 2.º). Según el artículo 1.º del decreto, esto centros deben implementarse “prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los corregimientos de más 2.500 habitantes”<sup>134</sup>. Por su parte,

---

134 Conforme al artículo 4.º del Decreto 1477 de 2000, las casas de justicia prestan los siguientes servicios: 1. Orientación e información, de derechos humanos

las inspecciones de Policía son instancias que cumplen la función de promover la convivencia pacífica, además de prevenir, conciliar y resolver los conflictos que surgen de las relaciones entre vecinos y todos aquellos problemas que afectan la tranquilidad, seguridad, salud, movilidad y espacio público de los ciudadanos. Conocen en primera instancia de las contravenciones a los códigos de policía y, en particular, a la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía). En Guapi existe una Inspección de Policía en la cabecera municipal, por lo que lo que se solicita son inspectores rurales y corregidores.

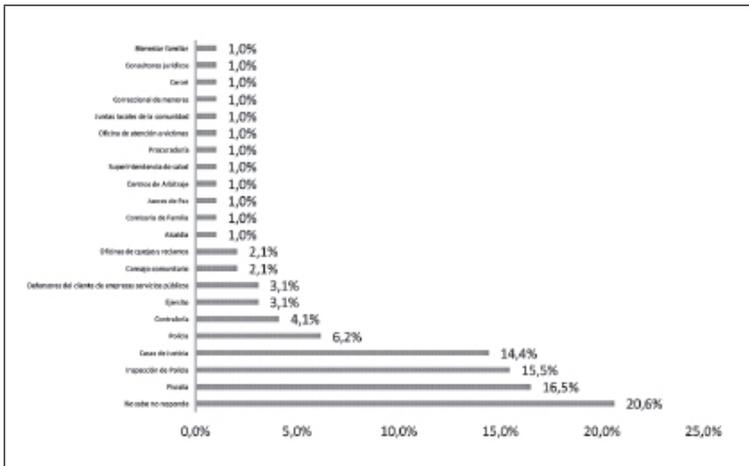
El contraste entre los datos permite formular dos hipótesis explicativas. Por una parte, que el bajo nivel de utilización de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos se debe a una inadecuación entre la oferta del sistema presente en Guapi y el tipo de demanda que existe en las zonas rurales y que requiere la permanencia de la Fiscalía, la concentración de los mecanismos formales y no formales en un único lugar al que puedan acudir las personas que quieren denunciar un conflicto o presentar una queja, y la existencia de servicios de orientación sobre los mecanismos adecuados para la resolución del tipo de conflicto que se presenta. Por la otra parte, que las comunidades rurales reclaman una presencia permanente de la autoridad del Estado en sus territorios,

---

y obligaciones legales, con énfasis en la protección de la familia y el menor; 2. Mecanismos alternativos de resolución de conflictos; 3. Consultorio jurídico; 4. Justicia formal como centros de recepción de quejas y denuncias, peritaje médico, defensoría de familia, investigación penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Además, se podrán realizar brigadas con la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Superintendencia de Notariado y Registro relacionadas con la cedulaación, notariado y registro y protección de víctimas de violencia intrafamiliar; 5. Prevención de conflictos, y de los delitos en particular; 6. Articulación entre la comunidad y los programas del Estado en temas de justicia y afines, y 7. Todos los demás servicios que se consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Casas de Justicia.

expresada en la figura de una inspección rural de policía, que refuerce el orden interno y sus propios mecanismos de resolución de conflictos y que, de cara a los mecanismos formales existentes en la cabecera, acompañe las denuncias y quejas de las personas que habitan las veredas y corregimientos.

GRÁFICO 3  
AUTORIDADES QUE LA POBLACIÓN DESEA TENER EN EL MUNICIPIO



\* El gráfico indica el porcentaje de respuestas que marcan cada una de las instituciones, sobre el total de respuestas.

Fuente: elaboración propia.

## 2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS MECANISMOS COMUNITARIOS E INFORMALES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y SU FUNCIONAMIENTO

### 2.1. Autoridades comunitarias para la resolución de conflictos y modo de funcionamiento

De los testimonios obtenidos en el trabajo de campo se concluye que existen las siguientes autoridades comunitarias

con competencias para la resolución de conflictos en las veredas y corregimientos de Guapi:

- Junta directiva del consejo comunitario
- Juntas locales
- Asamblea de la comunidad en pleno
- Adultos mayores

El *modo de funcionamiento* de estas autoridades para la resolución de conflictos responde a dos criterios organizativos: el reparto competencial y la intervención subsidiaria.

En términos generales, las autoridades comunitarias entienden que carecen de competencia para intervenir cuando se cometen delitos mayores, tales como homicidio, lesiones, amenazas con arma y hurtos. Su competencia se dirige, por tanto, a los problemas de convivencia, tales como el bochinche, los disparos al aire en celebraciones, portar armas en público, las riñas, el impago de deudas, la violencia intrafamiliar sin lesiones y los problemas relacionados con linderos. También tienen competencia en conflictos que afectan la forma de obtener el sustento por parte de sus habitantes, como la tala ilegal de árboles, la siembra en colino ajeno sin permiso, la extracción del cogollo de la palma de naidí y los conflictos derivados de la minería artesanal que no involucran a bandas armadas organizadas. En todo caso, la intervención de las juntas locales y de la junta directiva del consejo comunitario requiere la denuncia previa de alguna de las partes afectadas.

La intervención de las autoridades siempre es subsidiaria. En todos los conflictos sobre los que existe competencia comunitaria, el primer nivel de resolución es siempre la solución amistosa entre las partes, de forma directa en un primer momento y con la mediación de otras personas cuando el arreglo directo no se logra. Los encargados de mediar entre las partes son, en primer término, las familias de las partes enfrentadas, en particular cuando se trata

de conflictos personales de convivencia como las riñas, la violencia intrafamiliar, el impago de deudas o los casos de embarazos en que el padre no está dispuesto a responder. El acompañamiento de la familia también se utiliza para reforzar la posición de una de las partes en la negociación: por ejemplo, en un caso de tala ilegal de árboles en terreno privativo, el propietario del terreno contó que acudió junto con sus hermanos para forzar al intruso a que le entregara en madera el valor de los árboles cortados. También tienen funciones de mediación y conciliación los adultos mayores de la comunidad. La intervención de los adultos mayores se produce cuando el acuerdo privado, incluso con mediación de la familia, resulta infructuoso o cuando se trata de un conflicto en el que se estima que la mediación familiar no resultará útil. El papel de los adultos mayores por lo general consiste en dialogar directamente con las partes en conflicto, bien para convencerlas de abandonar una determinada conducta que se considera dañina (p. ej., en casos de bochinche, de violencia intrafamiliar, de ausencia de reconocimiento de hijos o de consumo de sustancias estupefacientes), bien para convencerlas de que acepten alguna forma de acuerdo. También hay testimonios de situaciones en las que los adultos mayores deciden directamente y la comunidad acata su decisión, como en los casos de conflictos sobre linderos que no involucran a los mineros ilegales o al actor armado, el uso de bienes comunes entregados por organizaciones de cooperación a la comunidad o el lugar donde se deben construir obras comunitarias. En la comunidad de Santa Ana, en el Consejo Comunitario del Río San Francisco, un testimonio apuntó que los adultos mayores tienen también el poder de llamar la atención cuando se incumple la prohibición de portar el arma de forma visible en público, conducta susceptible de ser sancionada después de dos llamados de atención. En esta misma comunidad, los testimonios indican que la labor de mediación para conseguir

acuerdos en los casos de embarazos no deseados en que el padre no está dispuesto a responder corresponde a los profesores y las profesoras o a personas de la comunidad que son profesionales.

Si la conciliación no resulta posible, se acude a las juntas locales o a las juntas directivas del consejo comunitario. Allí donde existen juntas locales, son estas la primera instancia comunitaria de resolución de conflictos, y solo en el caso de que alguna de las partes no acepte la solución y acuda a la junta directiva del consejo comunitario intervendría esta como segunda instancia. Sin embargo, esta relación subsidiaria entre la instancia local y la junta directiva no parece que sea rígida y se cumpla en todas las ocasiones, pues en algunos casos reportados se acude directamente a la junta directiva. De los testimonios no es posible concluir que exista una delimitación clara de los casos que competen a uno u otro nivel, sino que más bien parece que la competencia depende de la autoridad a la que haya acudido la persona que presenta la denuncia. Allí donde no existen juntas locales o se entiende que las juntas locales carecen de competencia para resolver conflictos, se acude directamente a la junta directiva del consejo comunitario. En las comunidades de Alto Guapi y la comunidad de Santa Ana del Consejo Comunitario de San Francisco los casos de bochinche se resuelven mediante una reunión instantánea o previamente convocada de la comunidad en pleno con la junta local, dirigida a establecer si los hechos constituyen o no "bochinchería", definir, si es el caso, la sanción que se debe imponer y el plazo para cumplirla.

Esta forma de organización flexible se encuentra en otras comunidades negras del Pacífico colombiano. En un estudio de campo realizado con la comunidad del río Mejicano, en Tumaco, se documenta la existencia de mecanismos variables en función del conflicto –por lo general robos, invasión de parcelas o destrucción de cultivos por animales– y de las

personas involucradas. Según los casos, pueden intervenir parientes, compadres, vecinos, amigos o ancianos de la comunidad, en marcos que van desde lo más informal –en privado, en la tienda, en la esquina, en la casa de uno de ellos– hasta lo más formal –el salón de clases, en público–, pero no existe un procedimiento establecido ni un garante de la legitimidad necesaria para la resolución de cada conflicto. Se concluye que cada caso apela a un tipo de discurso y a una puesta en escena específica, en la que solo la discusión entre contrarios puede llevar a un acuerdo final, que es lo que tradicionalmente se conocía como “porfía”, es decir, la discusión entre las partes con el fin de llegar a un acuerdo<sup>135</sup>. Es un tipo de organización propia de las comunidades negras del Pacífico colombiano que Odile Hoffmann ha denominado “sistema de autoridad de geometría variable”, que “valoriza y combina de manera diferente, según el caso, las relaciones de parentesco y los estatus de los individuos vinculados a la edad, el género, las competencias técnicas, el saber y el poder económico”. Esta autora considera que “las fuentes de legitimación son múltiples y no exclusivas, las pertenencias a los grupos dominantes y a las jerarquías son renegociables con frecuencia”<sup>136</sup>.

Esta caracterización se cumple solo en parte en el caso de Guapi. En el trabajo de campo hemos podido observar que los liderazgos en las comunidades rurales de este municipio no están asociados a una jerarquía social previamente establecida, sino que provienen de distintas fuentes: la edad, el trabajo continuado en el proceso organizativo de comunidades negras, la relación familiar con personas que han

---

135 Véase N. Y. RIVAS, “Territorialidad, autoridad y Ley 70 en el río Mejicano (municipio de Tumaco-Nariño)”, en *Cuadernos de Trabajo CIDSE*, n.º 39, 1999, pp. 69-83.

136 Véase HOFFMANN, *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*, cit., p. 130.

ejercido anteriormente funciones de liderazgo, la formación profesional y la pertenencia o la cercanía a la guerrilla de las FARC. Pero también hemos podido observar, como afirma Hoffmann, que estas fuentes de legitimidad permiten la movilidad: la presidencia de las juntas directivas de los consejos comunitarios de Napi y San Francisco la ejercen dos hombres muy jóvenes, sin relación con el proceso histórico de conformación de los consejos comunitarios y en abierto enfrentamiento con líderes que tienen una trayectoria reconocida y valorada en las comunidades de Guapi. En este sentido, no existe una rígida jerarquía social que se proyecte sobre los espacios más o menos formalizados de autoridad, sino que en principio parece haber una relativa apertura de las posibilidades de acceso a los cargos de la organización comunitaria. Decimos que la apertura es relativa porque para acceder a los cargos siempre hay que contar con alguna de las fuentes de legitimidad y porque las personas que han ejercido previamente algún cargo, cuando lo pierden conservan por lo general una situación de liderazgo en determinados sectores de la comunidad, lo que les coloca en una posición de ventaja para volver a ejercerlo en el futuro.

No se puede dejar de observar que uno de los factores que explican esta relativa apertura es el hecho de que los cargos directivos de los consejos comunitarios tienen en realidad muy poco poder. Muchos de los testimonios recogidos, incluso de esos mismos cargos, reconocen la falta de autoridad de las juntas directivas sobre la comunidad. Una de las comunidades entrevistadas en el Consejo Comunitario de Alto Guapi contó que los habitantes no acudían a denunciar a la junta local porque no se sentían representados por la junta directiva del consejo comunitario ni confiaban en ella, y denunció como uno de los conflictos de convivencia el hecho de que los recursos de cooperación administrados por la junta directiva no llegaban a las comunidades. La comunidad

entrevistada en el río San Francisco no acató la decisión de la junta directiva del consejo comunitario de prohibir la entrada por el río de los trabajadores del Programa IRACA del Departamento para la Prosperidad Social y decidió solicitar las ayudas directamente para que el Programa se aplique en su territorio. Numerosos testimonios confirman la imagen que la comunidad tiene de los cargos directivos de los consejos comunitarios como una posición privilegiada para utilizar los recursos provenientes de la asistencia y la cooperación en su propio provecho, extremo este confirmado por un testimonio que reveló la existencia de una práctica consolidada y aceptada según la cual, cuando acaba el mandato, los miembros de la junta directiva saliente se llevan los bienes que se han conseguido de los proyectos y programas, de suerte que la nueva junta directiva no encuentra nada y debe comenzar de cero.

En Guapi no se comprueba el grado extremo de ductilidad organizativa para la resolución de conflictos que se ha observado en la comunidad del río Mejicano en Tumaco. Es cierto que el acuerdo privado, y no la imposición, es la base fundamental de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos, y que el acuerdo exige un grado de flexibilidad que tienda a facilitarlos. La necesidad del acuerdo como mecanismo prioritario para la resolución de conflictos se explica por dos tipos de razones: por una parte, por la propia dinámica social de comunidades muy pequeñas que no pueden permitirse que la imposición de una solución que se considera justa por parte de una mayoría provoque una situación enquistada de resentimiento en la otra parte de la comunidad, al punto de que llegue a amenazar su propia supervivencia como grupo; y, por la otra parte, por la debilidad de las juntas directivas de los consejos comunitarios, que no pueden imponer la decisión que consideren más ajustada a las normas o a las prácticas de la propia comunidad, porque se arriesgan a que la comu-

nidad la rechace y se haga evidente su falta de legitimidad. La subsidiariedad, la flexibilidad y el amplio margen que se deja a la autonomía privada son consecuencia de la necesidad de preferir el acuerdo, aun injusto, a la imposición de una solución más justa.

Dentro de la flexibilidad, los testimonios reflejan la reiteración de algunos patrones en la resolución comunitaria de conflictos que no permiten afirmar, como en el caso del río Mejicano, que exista un tipo de discurso y una puesta en escena específica para cada caso. En todas las comunidades entrevistadas se repite el patrón de la mediación por parte de personas que tienen previamente esta función dentro de la comunidad. En todas las comunidades entrevistadas, salvo la comunidad de Llantín en Alto Guapi, se afirma la competencia subsidiaria de la junta local o de la junta directiva del consejo comunitario, y en todas ellas se afirma tanto el carácter contradictorio del procedimiento, debiendo escucharse a ambas partes, como que el objeto del procedimiento consiste en calificar los hechos y, según la calificación, aplicar una sanción. La flexibilidad, por tanto, no es igual en todos los momentos de la resolución. La libertad es muy amplia en lo que podríamos llamar el momento privado de la resolución, cuando el conflicto trata de resolverse a través del diálogo directo de las partes o de las familias de las partes; pero una vez que exige la intervención de alguna de las autoridades comunitarias, sea en funciones de mediación o de resolución, el proceso debe adaptarse a una cierta forma preestablecida y a unas ciertas expectativas de la comunidad.

*a. La junta directiva de los consejos comunitarios*

Según el artículo 5.º de la Ley 70 de 1993, entre las funciones de los consejos comunitarios está la de “hacer de amigables compondores en los conflictos internos factibles de concii-

liación". El Decreto 1745 de 1995, que reglamenta al Capítulo III de la Ley 70, establece en su artículo 4.º que la asamblea general es la máxima autoridad del consejo comunitario y "estará conformada por las personas reconocidas por este, de acuerdo con su sistema de derecho propio y registradas en el censo interno". Entre las funciones atribuidas a la asamblea general en el artículo 6.º se encuentran: "reglamentar y velar por la aplicación de normas del sistema de derecho propio de las comunidades negras" y "proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad".

Por su parte, el Decreto 1745 de 1995 establece en su artículo 7.º que "La Junta del Consejo Comunitario es la autoridad de dirección, coordinación, ejecución y administración interna de la comunidad", y entre sus funciones, según el artículo 11, están:

Velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva y por la integridad de los territorios titulados a la comunidad;

– Delimitar y asignar en usufructo áreas de uso y aprovechamiento individual, familiar y comunitario en el territorio titulado colectivamente;

– Hacer de amigables componedores en los conflictos internos, ejercer funciones de conciliación en equidad y aplicar los métodos de control social propios de su tradición cultural, y

– Determinar mecanismos de coordinación con las diferentes autoridades, con otras comunidades y con grupos organizados existentes en la comunidad.

En el diseño previsto en el Decreto 1745 de 1993 para el ejercicio de las funciones de resolución de conflictos por parte de los órganos directivos de los consejos comunitarios se prevé que las juntas sean órganos ejecutivos de los "mecanismos y estrategias" establecidos por la asamblea

general. Sin embargo, en el trabajo de campo no encontramos reglamentos internos que establecieran estos “mecanismos y estrategias”, y en ningún testimonio de hizo referencia a ellos. De los planes de caracterización de los consejos comunitarios de Guapi realizados por el Ministerio del Interior en 2017 se concluye que los reglamentos internos están en proceso de elaboración o no existen. En el caso del Consejo Comunitario de San Francisco, se indica que el reglamento interno se encuentra “en elaboración y construcción”<sup>137</sup>; en el de Alto Guapi, no se menciona la existencia de reglamento interno, aunque entre las necesidades colectivas que establece la comunidad se menciona la capacitación para la elaboración del reglamento<sup>138</sup>; en el de Guajuí, se dice que el reglamento interno está “en proceso de ajuste y construcción”<sup>139</sup>; en el de Guapi Bajo, no se menciona la existencia de reglamento interno; y en el de Napi, se dice que aún no tiene reglamento interno<sup>140</sup>.

### *b. Las juntas locales*

Durante el trabajo de campo los entrevistados aludieron a la existencia en los corregimientos y veredas de un órgano de carácter local al que en la mayoría de los casos se referían como “junta local del consejo comunitario”, en menor

---

137 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de San Francisco*, cit., p. 22.

138 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi*, cit., p. 81.

139 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guajuí*, cit., p. 24.

140 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Napi*, cit., p. 22.

medida como “junta veredal” y en algunas ocasiones como “junta de acción comunal”.

Las juntas locales son órganos creados y reconocidos por el respectivo consejo comunitario que no están previstos en la Ley 70 de 1993 ni en el Reglamento 1745 de 1995, pero que se han adoptado en los consejos comunitarios de Guapi, como un órgano de conexión entre la junta directiva y los corregimientos y veredas que conforman el consejo comunitario, cuyos representantes son miembros de la propia junta directiva y ejercen algunas de sus funciones a nivel local. En el Consejo Comunitario del Río San Francisco existen juntas veredales cuyos representantes, junto con el representante legal del consejo, conforman la junta directiva del consejo comunitario<sup>141</sup>. En el Consejo Comunitario del Alto Guapi existen juntas locales de la junta directiva del consejo comunitario que tienen su propio presidente, pero no todos forman parte de la junta directiva del consejo comunitario. En el reglamento interno que está en proceso de elaboración en el Consejo Comunitario de Guajuí se establece que en cada comunidad se deben formar comités locales, los cuales designan a un presidente o coordinador de su zona que integrará la junta del consejo comunitario<sup>142</sup>. En el Consejo Comunitario de Guapi Bajo nos dijeron que no existen formas de poder local, pero cada comunidad cuenta con un vocal en la junta del consejo comunitario que la representa ante él<sup>143</sup>. En el caso del Consejo Comunitario

---

141 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de San Francisco*, cit., p. 22 y 55.

142 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guajuí*, cit., p. 24.

143 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guapi Bajo*, cit., p. 29.

del Río Napi existen juntas en cada comunidad que replican las labores y la organización de la junta del consejo comunitario, con un representante y una junta directiva, a nivel de cada vereda o corregimiento<sup>144</sup>. El testimonio de un líder social apunta que las juntas locales son una estrategia para facilitar la información, el gobierno y la legitimidad de las juntas directivas de los consejos comunitarios.

Según la Alcaldía de Guapi, en las zonas rurales de Guapi existen juntas de acción comunal únicamente en Penitente, Quiroga, Santa Rosa y San Antonio del Guajuí<sup>145</sup>. De esta suerte, parece que, en muchas ocasiones, cuando los representantes de las comunidades hablan de “juntas de acción comunal” (JAC, en lo sucesivo), lo hacen por costumbre, pero en realidad se están refiriendo a las juntas locales del consejo comunitario. De los testimonios recabados se desprenden dos explicaciones de la desaparición de las JAC en las veredas y corregimientos de Guapi: por una parte, con el proceso de constitución de los consejos comunitarios se convirtieron en juntas locales del consejo comunitario; por la otra, perdieron implantación en la comunidad debido a la cooptación que sufrieron por parte de las FARC. Sin embargo, algunos testimonios dicen que las JAC están renaciendo de resultas del abandono de las armas por parte de la guerrilla, proceso del que serían las primeras muestras las JAC reconocidas por la Alcaldía. Al menos un testimonio de un representante de un consejo comunitario apuntaría el hecho de que, en ocasiones, la misma junta local del consejo comunitario busca su inscripción como junta de acción comunal ante la Alcaldía.

---

144 Véase Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Napi*, cit., p. 28.

145 Certificado expedido por el Promotor de Desarrollo Comunitario y Rural de Guapi, fechado el 29 de enero de 2018.

En todo caso, parece que existen diferencias entre las JAC y las juntas locales del consejo comunitario en materia de resolución de conflictos. Según los testimonios recogidos en el Consejo Comunitario del Río Guajuí, las JACS no resolvían conflictos, a diferencia de las juntas locales, si bien no se han encontrado testimonios en otros consejos comunitarios que confirmen si las JAC tenían o no competencias en la resolución de conflictos. La competencia en materia de resolución no se entendía que correspondiera tanto a la JAC como a las personas con un liderazgo y una autoridad reconocidos dentro de la comunidad y que, eventualmente, podía formar parte de la JAC. Sin embargo, la mayoría de los testimonios recogidos entienden que la competencia para la resolución de conflictos sí pertenece a la junta local del consejo comunitario, con independencia del reconocimiento individual que tengan las personas que la integran.

En las comunidades del Consejo Comunitario del Río San Francisco existe una forma de organización para la resolución de conflictos mediante reglamentos internos de convivencia. Estos reglamentos son acordados en asamblea de la comunidad cuando entra en funciones una nueva junta. Por ejemplo, la última reforma que recuerda la persona que nos explicó esta forma de organización se produjo para endurecer las sanciones por hacer disparos al aire, con una multa de 100.000 pesos. También se incluyó la prohibición de cargar el arma en la cintura: se le llama la atención al infractor en dos oportunidades por parte de los adultos mayores o de la junta, y a la tercera ocasión se le decomisa el arma hasta que pague la multa que se le haya impuesto. En el Consejo Comunitario del Río Napi también reportan un modo de organización idéntico, en el que se prueban normas internas de convivencia por acuerdo en la comunidad cuando se renueva la junta.

### *c. Los adultos mayores*

En las entrevistas mantenidas con autoridades formales y organizaciones en Guapi con carácter previo a la reunión con las comunidades, los adultos mayores aparecieron de forma constante como una autoridad de las comunidades con mucho peso y que intervenían en la resolución de sus conflictos internos. En la encuesta a las autoridades, de los nueve informantes que dijeron conocer formas comunitarias de resolución de conflictos, cinco señalaron expresamente los adultos mayores como una de estas formas. Sin embargo, cuando el equipo investigador cuantificó los datos arrojados en las entrevistas con las comunidades de los ríos Alto Guapi, Guajuí y Bajo Guapi, solo el 26 % de los entrevistados y las entrevistadas afirmaban conocer las “autoridades ancestrales” como una autoridad presente en su territorio, mientras que el 74 % decían que no existían “autoridades ancestrales” en su territorio.

Esta fue una de las conclusiones preliminares sobre las que se preguntó a las autoridades con presencia en Guapi y a los representantes de las juntas directivas de los consejos comunitarios y de las comunidades, que se sorprendieron mucho por la respuesta. La mayoría de las personas entrevistadas en las reuniones de presentación de conclusiones preliminares ofrecieron como explicación que la comunidad no había entendido la pregunta, porque en las comunidades no se habla de “autoridad” sino de “líderes” o de “adultos mayores” y porque el término “autoridad ancestral” parece más referido a los pueblos indígenas que a las comunidades negras. Los y las representantes de las comunidades y de las juntas directivas afirmaron que en todas las comunidades había entre dos y cuatro adultos mayores cuya decisión se respetaba, e incluso pusieron múltiples ejemplos de decisiones

de este tipo: el caso de la comunidad de El Rosario, en Alto Guapi, donde existe una junta de ancianos que decidió el uso que debía darse a una lancha donada a la comunidad por el Proyecto IRACA y las personas que debían gestionarlo; o el caso de Las Parcelas, en Bajo Guapi, donde los proyectos comunitarios se construyen en el lugar elegido por uno de los adultos mayores de la comunidad. Frente a esta explicación, la investigadora que realizó la pregunta a las comunidades observó que, al explicar la pregunta, mencionó expresamente “adultos mayores” y “parteras” como ejemplo, y que algunos de los entrevistados y las entrevistadas le dijeron que eso había existido hacía mucho tiempo, pero ya no.

En las reuniones con las comunidades, cuando el equipo investigador preguntó por los mecanismos de resolución de conflictos, y en concreto por el papel de los adultos mayores, nunca se ofrecieron ejemplos de adultos mayores que decidieran el uso de los bienes comunes o el lugar de construcción de los espacios comunitarios, y en la mayoría de los casos se hizo referencia a labores de mediación entre familias en casos de conflictos por riñas o violencia intrafamiliar; mientras que en algunos de ellos, se aludió a la resolución de conflictos de linderos entre tierras, puesto que los mayores recordaban a quién pertenecían ancestralmente las tierras y los hitos naturales utilizados como referencia para delimitar las propiedades, pero que era un tipo de conflicto que se había planteado cuando se constituyeron los consejos comunitarios y que ya no se producía.

Como ya hemos señalado, los conflictos actuales sobre linderos se producen a causa de la minería del oro, cuando alguien invade un predio ajeno siguiendo la veta que ha encontrado. Estos conflictos pueden ser de dos tipos. En primer término, cuando se trata de conflictos entre mineros artesanales sin estructura empresarial de carácter ilegal, entran en funcionamiento los mecanismos comunitarios de

mediación y resolución de conflictos, y con ellos, la posible intervención de los adultos mayores. En segundo lugar, cuando se trata de conflictos que involucran la minería ilegal mecanizada, que cuenta con gente armada a su servicio, se comenzó a acudir a las FARC para que los resolvieran la controversia, ya que eran el único actor que tenía la fuerza necesaria para hacer respetar sus decisiones, por lo que los adultos mayores dejaron de intervenir en este tipo de conflictos. Actualmente, las juntas de los consejos comunitarios encuentran serias dificultades para hacer valer sus decisiones en los conflictos de linderos con mineros ilegales.

Una minoría de los asistentes a las reuniones de presentación de conclusiones ofreció una explicación distinta a los datos sobre existencia de “autoridades ancestrales”, consistente en que muchas personas de las comunidades ya no percibían al adulto mayor como “autoridad”. Las causas alegadas son dos: que las comunidades comenzaron a acudir al actor armado y no a los adultos mayores para resolver los conflictos, y que la generalización de la educación formal impactó negativamente sobre la percepción que los jóvenes tienen de las tradiciones. La educación como un factor de pérdida de respeto por parte de los jóvenes frente a las tradiciones es algo que se mencionó en varias entrevistas. En la reunión que se mantuvo con los trabajadores de Pastoral Social, solo las personas mayores de cuarenta años que provenían de zona rural decían haber visto por sí mismas a los adultos mayores resolver conflictos o a sus padrinos ejercer autoridad sobre ellas; los menores de cuarenta años que provenían de zona rural decían que no lo habían visto pero sus padres les habían hablado de ello; y los que provenían de la zona urbana no habían tenido experiencia de que los padrinos hubieran ejercido autoridad o tutela sobre ellos ni habían visto nunca que los adultos mayores intervinieran en la solución de conflictos.

A estas dos causas señaladas por los entrevistados y las entrevistadas se puede añadir una tercera observada por el equipo en el transcurso de la investigación, y es el incipiente conflicto que existe en las comunidades rurales entre los jóvenes y los ancianos por causa de la minería ilegal mecanizada. Muchos jóvenes ven en la minería ilegal la única fuente de ingresos, después de que la aspersión por glifosato redujo significativamente los cultivos de coca, y presionan para que la comunidad autorice el ingreso de las retroexcavadoras a sus territorios.

Un joven que acudió a la reunión representando las comunidades del Consejo Comunitario del Río Napi manifestó su indignación con el Gobierno e insistió en que incluyéramos su nombre en el informe: “[L]o que no puede ser es que el gobierno nos quite nuestras fuentes de ingresos sin ofrecer nada a cambio. Llegaron con la fumiga porque no se podía plantar coca y nos quitaron la coca y el alimento y no nos dieron ninguna otra oportunidad para sacarnos el sustento. Y ahora dicen que también quieren acabar con la minería que vino a sustituir la coca para que pudiéramos vivir. Y si acaban con la minería, entonces... ¿de qué vamos a vivir?”.

Representantes del Consejo Comunitario del Alto Guapi contaron cómo en Llantín algunos jóvenes de la comunidad quisieron meter una retroexcavadora en el río y los adultos mayores se opusieron. El presidente de la junta general del consejo comunitario fue a mediar y la comunidad apoyó la posición de los mayores. Una de las lideresas que se opuso a la minería lo expresó así: “Yo no quiero que la máquina me dañe el paisaje que crecí mirando”.

Respecto a los datos sobre el reconocimiento de las autoridades ancestrales, aunque es posible que un número de entrevistados no haya entendido que la pregunta sobre las “autoridades ancestrales” se refería a los adultos mayores de sus respectivas comunidades, las respuestas reflejan un

deterioro en la percepción por parte de la comunidad de los adultos mayores como una auténtica autoridad, lo que pone de manifiesto una cierta ruptura entre la percepción de la situación que tienen los líderes comunitarios y la propia comunidad al respecto.

## **2.2. La participación de la guerrilla en la resolución de conflictos**

La guerrilla de las FARC desempeñaba funciones de resolución de conflictos dentro de las comunidades rurales en los territorios donde estaba presente. La salida de las FARC de estos territorios para concentrarse en las Zonas Veredales y en los Puntos Transitorios de Normalización como parte del proceso de desmovilización y dejación de las armas supone un cambio drástico en la situación de los territorios en los que ejercía estas funciones y obliga a investigar su impacto respecto a la resolución de conflictos en las comunidades, la situación en la que se encuentran ahora estas para gestionar sus conflictos internos, y si existen mecanismos con los que se esté llenando el vacío de autoridad que deja el actor armado.

Los estudios que se ha realizado sobre los mecanismos utilizados por las FARC para la resolución de conflictos (denominados indistintamente como “justicia armada” o como “justicia guerrillera”) son fragmentarios, abordando territorios específicos y periodos de tiempo determinados, y siempre de carácter cualitativo. Las conclusiones generales de tales estudios son:

– Que la justicia guerrillera sufrió una evolución a lo largo del tiempo, pasando de la pretensión de resolver la totalidad de los conflictos que se producían en las comunidades –desde delitos hasta cuestiones de convivencia como las infidelidades– a especializarse, a principios de la década

de 2000, en cierto tipo de conflictos, dejando el resto a la competencia de las JAC, si bien conservando un cierto grado de influencia sobre ellas<sup>146</sup>.

– Que la justicia guerrillera no fue homogénea en el territorio dominado por este actor armado, sino que dependía del nivel de presencia estable en el territorio, de si otros grupos armados le disputaban el dominio territorial y del tipo de relación –de aceptación o de rechazo– que desarrollaba con las comunidades presentes en el territorio<sup>147</sup>.

– Que buena parte de las normas aplicadas por las FARC para la resolución de conflictos son idénticas o muy similares a las normas estatales previstas para ese tipo de conflictos<sup>148</sup>.

– Que, sin embargo, el tipo de sanciones que se imponían están prohibidas a las instituciones del Estado, como en el caso del ajusticiamiento, el extrañamiento o los trabajos forzados. Estas sanciones no respondían a un patrón homogéneo, sino a criterios de conveniencia política de la guerrilla, como la cercanía ideológica de la familia del acusado o la respuesta frente al actor armado que la sanción podía llegar a provocar en la comunidad<sup>149</sup>.

146 Véase A. ÁVILA MARTÍNEZ y J. D. CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, en VALENCIA y ÁVILA, *Los retos del posconflicto*, cit., pp. 64-72; M. AGUILERA PEÑA, *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, Bogotá, IEPRI y Debate, 2014, p. 99.

147 Véase M. AGUILERA PEÑA, “Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999”, en B. DE SOUSA SANTOS y M. GARCÍA VILLEGAS (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, t. II, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Uniandes, 2001, p. 397; ID., *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, cit., pp. 120, 217-218.

148 Véase ÁVILA MARTÍNEZ y CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, cit., pp. 102-108; AGUILERA PEÑA, *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, cit., p. 199.

149 Véase AGUILERA PEÑA, “Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999”, cit., pp. 391 y 416.

De la práctica totalidad de los testimonios recabados se desprende que las FARC eran percibidas como una autoridad por las comunidades rurales de Guapi. En varias ocasiones, los y las representantes de las comunidades se refieren a la guerrilla como “la autoridad del monte” o “la justicia del monte”. Un miembro de una junta local del Consejo Comunitario de Alto Guapi nos explicó que, cuando aún hacían presencia las FARC, la resolución de conflictos funcionaba de acuerdo con una *organización basada en la subsidiariedad y en un cierto reparto competencial*. La primera instancia de resolución de los conflictos era siempre la organización local, por lo general la junta local del consejo comunitario o la propia comunidad reunida en asamblea. Si el problema “se les escapa[ba] de las manos”, se acudía a la junta directiva del consejo comunitario; y si ella tampoco podía resolver, se acudía a “la autoridad competente” que, dependiendo del caso, podía consistir en las autoridades formales de la cabecera municipal o en la guerrilla. Respecto de determinados conflictos, se entendía que eran competencia de la guerrilla, singularmente los casos de desertión, delación o colaboración con las autoridades<sup>150</sup>, en cuyo caso la guerrilla se llevaba a la persona señalada para ajusticiarla en el monte; asimismo, se entendía que la guerrilla tenía competencia sobre los conflictos en materias que ella había regulado de alguna manera, como la coca, la minería ilegal o la tala de árboles maderables, al igual que respecto de la infracción de prohibiciones por ella impuestas, como las de hacer disparos al aire en las celebraciones o pescar con dinamita o envenenando el río.

---

150 En el mismo sentido, véase A. MOLANO, “La justicia guerrillera”, en B. DE SOUSA SANTOS y M. GARCÍA VILLEGAS (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, t. II, cit., p. 332.

Otros testimonios revelan que la resolución de conflictos funcionaba de acuerdo con una *organización basada exclusivamente en la subsidiariedad*. Los conflictos ordinarios de convivencia (bochinche, riñas, maltrato ocasional, etc.) se resolvían por medio de las formas comunitarias de organización por la propia comunidad, mientras para los casos más graves de tipo penal, o aquellos respecto de los cuales la comunidad entendía que se necesitaba el uso de la fuerza, acudía a las FARC<sup>151</sup>.

Los testimonios de los y las representantes de la comunidad de más edad revelan que este tipo de organización fue variando con el tiempo. Cuando llegaron las FARC intervenían en todo tipo de conflictos, incluido el adulterio, buscando legitimarse en las comunidades. Después, fueron limitando sus intervenciones. Esta evolución es coherente con el estudio que en materia de “justicia armada” ha realizado la Fundación Paz y Reconciliación en Huila y en Caquetá. Según el mismo, hasta 2005 las FARC resolvían todo tipo de problemas vecinales en la comunidad, “desde asuntos de linderos hasta temas sentimentales”, pero a partir de ese año la guerrilla comienza a promover una forma de organización para la resolución de conflictos basada en la subsidiariedad, donde las JAC funcionarían como el primer nivel, correspondiendo el último al grupo guerrillero<sup>152</sup>. Los investigadores de la Fundación Paz y Reconciliación

- 
- 151 La existencia de esta forma subsidiaria de organización para la resolución de conflictos ha sido documentada, para otras zonas de Colombia, en ESPINOSA, “Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso”, cit., pp. 123, 138, 140 y 143; y en M. C. RAMÍREZ, *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001, p. 159.
- 152 Véase ÁVILA MARTÍNEZ y CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, cit., pp. 64-72; AGUILERA PEÑA, *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, cit., p. 99.

concluyeron que JAC funcionaban en algunas zonas como instrumentos de control social por parte de las FARC y como mecanismos de reintegración política de los guerrilleros.

Este proceso puede, en parte, comprobarse en las zonas rurales de Guapi. Hay testimonios de los y las representantes de las comunidades que señalan que las FARC estuvieron detrás del proceso de creación de algunas juntas locales de al menos un consejo comunitario, y que de ellas forman parte algunos de los guerrilleros que se desmovilizaron. En el trabajo de campo se recabaron testimonios que apuntaban que las FARC respetaban lo que decidían las juntas locales y lo hacían valer, actuando como una suerte de aparato coactivo de las decisiones de la junta local<sup>153</sup>. La idea de que las FARC abandonaron la resolución de delitos de sangre para pasar a aceptar en cierta medida a las instituciones estatales como las competentes, apuntada por investigaciones en otros lugares de Colombia<sup>154</sup>, es confirmada por al menos un testimonio relevante en Guapi. Un representante de la junta directiva de un consejo comunitario contó el caso de un hombre que mató a su yerno y se internó armado en el monte. La gente buscó a la guerrilla para que lo condujera ante la comunidad, y una vez allí intentó lincharlo, pero la guerrilla se opuso e instó a que llamaran al presidente del consejo comunitario para que lo entregara a las autoridades en Guapi.

---

153 El hecho de que las FARC actúen como aparato coactivo de las decisiones de las JAC también ha sido observado en La Macarena. Véase ESPINOSA, "Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso", cit., p. 141.

154 Hay estudios que revelan la similitud entre las normas estatales y las utilizadas por la guerrilla en la resolución de conflictos. Véase ÁVILA MARTÍNEZ y CASTRO LEÓN, "Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales", cit., pp. 102-108; AGUILERA PEÑA, *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, cit., p. 199.

Pero, por otra parte, son también varios los testimonios que señalan que las juntas locales del Consejo Comunitario del Río Napi se resistieron a que las FARC impartieran justicia en sus comunidades, lo que la guerrilla aceptó cuando se trataba de asuntos que consideraba que no eran de su competencia. Se han conseguido testimonios de que al menos en Soledad, Chuárez y San Agustín de Napi, la comunidad decidió hacerse cargo de los infractores e impedir que fueran las FARC quienes los juzgaran. También existen testimonios de que en el corregimiento de Santa Ana, en el Consejo Comunitario del Río San Francisco, la junta local negó el permiso para entrar en la comunidad a las FARC y les comunicó que no necesitaban su apoyo para la resolución de conflictos, por lo que esta guerrilla nunca tuvo presencia permanente en la comunidad.

En las comunidades de Limones, San Antonio, Santa Rosa, San José y Concesión, del Consejo Comunitario del Río Guajú, hay testimonios de juicios celebrados por las FARC al interior de las comunidades.

En los testimonios de conflictos resueltos por las FARC donde no se habían cometido delitos se alude a un mismo procedimiento en el que los guerrilleros se reunían con la comunidad, escuchaban a las partes implicadas y resolvían el conflicto imponiendo multas, bien en dinero o bien en trabajos comunitarios. Ello también se ha observado en otros lugares de Colombia<sup>155</sup>. Aguilera Peña subraya que, en los conflictos no penales, la intervención de la guerrilla buscaba siempre un acuerdo entre las partes, para evitar el resentimiento de alguna de ellas<sup>156</sup>. Sin embargo, en los testimonios recabados en las comunidades rurales de Guapi

---

155 Véase AGUILERA PEÑA, "Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999", cit., pp. 391 y 416.

156 *Ibíd.*

no se hace mención a esta búsqueda de acuerdo, entre otras cosas porque, dada la estructura subsidiaria que hemos descrito, la intervención de la guerrilla se producía cuando no había sido posible llegar a un acuerdo en los espacios de conciliación comunitarios, por lo que se entiende que la intervención de la guerrilla no ocurría tanto para mediar en el conflicto como para resolverlo.

Las penas para los delitos consistían en el extrañamiento, el ajusticiamiento y en amarrar al penado a un poste en la comunidad y no soltarlo hasta que la guerrilla lo autorizara. Se reconoció un caso de ajusticiamiento de una persona en San Antonio, en el Consejo Comunitario del Río Guajuá, por reincidencia en el delito de robo. Los guerrilleros se la llevaron y después el comandante acudió al pueblo para decir que había sido ajusticiada y enterrada. También se repite en varias comunidades el testimonio de un caso de robo en que las FARC ajusticiaron a los culpables, tiraron los cuerpos al río y prohibieron que la comunidad los recuperara, de suerte que los cuerpos bajaban y subían por el río con las mareas a modo de advertencia.

A diferencia de lo que se ha documentado en otros lugares de Colombia, como Putumayo, en Guapi no se reporta la existencia de manuales de convivencia. Según al menos dos de los testimonios recabados, la sanción que imponían las FARC no dependía tanto de la gravedad del hecho, sino del número de familias que tuvieran miembros involucrados en la comisión del delito, de suerte que si se trataba de una o dos familias, el delito podía castigarse con el ajusticiamiento, pero si las familias involucradas eran tantas como para que el ajusticiamiento pudiera significar la contestación de la autoridad de la guerrilla en la comunidad, entonces se optaba por otro tipo de penas, como los trabajos forzados o el extrañamiento.

Respecto a la persistencia de formas de justicia guerrillera dentro de las comunidades después de la desmovilización

de las FARC, los testimonios son contradictorios y no permiten sacar conclusiones. Por una parte, son numerosos los relatos que afirman que el ELN no interviene impartiendo justicia al interior de las comunidades, aunque existe al menos un caso en el Consejo Comunitario del Río Guajuí en que se reporta que el ELN ordenó a unas personas que habían sido acusadas de robo que se presentaran ante él para rendir testimonio y concluyó que no había pruebas contra las mismas. Este caso no se mencionó como conflicto por parte de las comunidades entrevistadas. Por otra parte, se han recabado testimonios que apuntan a que el ELN ha sustituido a las FARC en el cobro de las contribuciones obligatorias por la coca –si bien las FARC se las cobraban a los agricultores y el ELN se las cobra a los compradores, que se lo descuentan del precio que pagan a los productores–, por las actividades de minería ilegal y artesanal y por el corte de madera. También existen testimonios de que el ELN interviene en los conflictos con los mineros ilegales mecanizados que tienen gente armada a su servicio.

### 3. EL ABANDONO: ACCESO A LA JUSTICIA Y PRESENCIA DESEQUILIBRADA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO

La investigación de campo arroja como resultado que las respuestas institucionales a la conflictividad de las zonas rurales de Guapi no pueden encuadrarse sin más en la idea de “ausencia del Estado” que establecimos con carácter general en el capítulo primero. Aunque es cierto que una mayoría de las personas entrevistadas en las veredas y corregimientos afirman de manera mayoritaria que, frente a un conflicto, bien no acuden a ningún mecanismo de resolución (26,4 % de los mecanismos reportados) o bien acuden a mecanismos no estatales de resolución (acuerdos privados, mecanismos comunitarios y actores armados, sumando todos ellos un 32,5 % de los mecanismos reportados), en un 25 % de las

ocasiones se afirma que se acude a autoridades formales del Estado.

Teniendo en cuenta que, como dijimos más arriba, la cifra de conflictos frente a los que no se busca una solución podría alcanzar el 39 % de los casos, parece que los entrevistados prefieren en mayor medida dejar sin solución un conflicto que acudir a las autoridades formales. Encontramos además que un 25 % de conflictos presentados ante las autoridades formales es bajo, porque el 85,7 % de los conflictos reportados tienen un mecanismo formal de queja y denuncia en el ordenamiento colombiano. De esta suerte, solo el 32 % de los conflictos que podrían presentarse ante autoridades acaba en una denuncia o queja, de manera que las dos terceras partes de los conflictos susceptibles de formalización que tienen lugar en la zona rural de Guapi no son conocidos por el Estado.

Esta situación es particularmente alarmante en el caso de la conflictividad penal. Según vimos en el capítulo anterior, los delitos son la categoría de conflictos más frecuentes tanto según las autoridades encuestadas (para las que representarían el 32,3 %) como según las personas entrevistadas de las comunidades rurales (para las que corresponderían al 19 %, el mismo porcentaje que se registra para los conflictos de convivencia y los relativos a los recursos naturales). Sin embargo, de los 20 casos de delitos reportados en las entrevistas, la comunidad solo declara haber acudido a la policía en dos ocasiones y a la fiscalía en una ocasión, de suerte que solo el 15 % de los delitos acaba en un mecanismo judicial. Ello no puede explicarse exclusivamente por el desconocimiento de la existencia de estos mecanismos por parte de los entrevistados y las entrevistadas. Aunque, como vimos en el capítulo anterior, el desconocimiento de la existencia de juzgados es alta entre las autoridades encuestadas (36 %), el 71 % de las personas entrevistadas en las comunidades rurales sabe de su existencia. Más alto es el

desconocimiento de la existencia de abogados por parte de estas personas, que llega al 35 %.

Esta situación tampoco puede explicarse solo por referencia a la ausencia del Estado, porque existen instituciones ante las cuales presentar quejas y denuncias en la cabecera municipal de Guapi y porque, de hecho, se utilizan en una tercera parte de los casos que podrían llegar a conocer. Las razones aludidas por las personas entrevistadas para no acudir a las autoridades son diversas: en ocasiones se hace referencia a la falta de efectividad de las autoridades, que hace que se considere que no merece la pena gastar dinero en un desplazamiento a la cabecera municipal cuando no se esperan resultados de la denuncia. En otras ocasiones se achaca al miedo por las represalias, como en el caso de los conflictos relacionados con la minería ilegal o con la plantación de coca sin permiso por parte de personas relacionadas con el narcotráfico. En el caso del robo de canoas y motores, la falta de denuncia se explica porque las embarcaciones no están matriculadas y por las amenazas de los ladrones. En el caso del envenenamiento del río para pescar el camarón muchinyá en el Bajo Guapi, todas las personas entrevistadas sabían quiénes eran los causantes y justificaban la falta de denuncia en el deseo de evitar problemas con los responsables. Sin embargo, en la mayoría de los casos reportados la falta de denuncia ante autoridades estatales responde al propio mecanismo interno de resolución de conflictos descrito más arriba y según el cual las autoridades son una forma subsidiaria de resolución de conflictos, que solo entra en juego cuando han fracasado el acuerdo privado o los mecanismos comunitarios. Solo en el caso de que los mecanismos privados y comunitarios fallen se abriría la posibilidad de acudir a autoridades del Estado, y es probable que, a lo largo de ese proceso, la voluntad de denunciar para obtener resarcimiento haya desaparecido o se haya atenuado. Por ejemplo, en los eventos de tala ilegal

de árboles o de siembra de frutos en el colino, en todos los casos reportados se afirmó que el acuerdo privado había funcionado para resolver el conflicto.

Por otro lado, atendiendo al desglose de las autoridades formales a las que se acude con mayor frecuencia que realizamos en el epígrafe anterior, encontramos que en la mayoría de los casos se acude a autoridades de carácter administrativo; en un número muy reducido de casos, ante la Policía y la Fiscalía, y en ningún caso de los reportados se acude a abogados y a los juzgados. Este bajo nivel de utilización del mecanismo judicial de resolución de conflictos contrasta con las autoridades que las personas entrevistadas en las comunidades dicen desear que se instalen en Guapi de forma más urgente, esto es, la Fiscalía (16,5 %), seguida de la Inspección de Policía (15,5 %) y de una casa de justicia (14,4 %), lo que significa, al menos en dos de los casos, instituciones relacionadas con el mecanismo judicial de resolución de conflictos. En muchos casos, las autoridades administrativas a las que se acude carecen de la capacidad para poner fin al conflicto o para sancionar a sus causantes, teniendo competencias solo para paliar sus efectos.

Parece pues que, frente a un conflicto, la comunidad diferencia entre resolverlo y paliar sus efectos. El acuerdo privado y las autoridades comunitarias son percibidos como mecanismos de resolución de los conflictos, mientras que las autoridades administrativas del Estado son percibidas como mecanismos de auxilio que pueden paliar algunos efectos de los conflictos. El mecanismo estatal por antonomasia para la resolución de conflictos, que es el sistema judicial, prácticamente no se utiliza porque no se espera del Estado que los componga, sino que auxilie a las personas que sufren sus efectos. No se trata de un "rechazo", sino más bien de una suerte de "indiferencia" frente al mecanismo judicial.

Esta idea de que la comunidad no espera del Estado la resolución del conflicto sino que ayude a paliar sus conse-

cuencias viene reforzada por el hecho de que el 24,8 % de los conflictos tienen su causa directa en el Estado, ya sea por acción o por omisión, en este último caso cuando se trata de las fallas en la prestación de servicios a su cargo destinados a la satisfacción de derechos legalmente reconocidos; y ello sin tener en cuenta el desplazamiento y los daños causados por los enfrentamientos con la guerrilla. Si a esto añadimos conflictos derivados de bienes que deberían ser provistos por el Estado, tales como la seguridad en el territorio o el control de la minería ilegal y de la contaminación que provoca, los conflictos que la comunidad puede llegar a percibir como causados por la acción u omisión del Estado ascienden al 42 % de los reportados.

Estas características no se corresponden con la idea general de “ausencia del Estado”, sino con una situación de presencia desequilibrada del Estado. Esta presencia desequilibrada se caracteriza por:

– La inexistencia de forma alguna de presencia permanente de la autoridad del Estado en los territorios rurales de Guapi. No hay ninguna autoridad que haga visible al Estado y ejerza su autoridad en las zonas rurales de forma continuada y sistemática. Según los datos arrojados por las entrevistas a las comunidades, el único servicio público que se presta con regularidad en los corregimientos y veredas es la educación obligatoria. Esta situación abona dos percepciones: la sensación de abandono, que veremos más adelante, y la sensación de que es posible actuar al margen del Estado y de sus normas.

– Un estallido intermitente de las acciones represivas del Estado, con importantes efectos sobre las comunidades rurales. Además de que el Estado no está presente de forma continua, sus esporádicas apariciones se dan bajo su rostro represivo: patrullas militares, enfrentamientos armados con la guerrilla que provocan desplazamiento y confinamiento, aspersión con glifosato y erradicación forzosa de cultivos de

coca. Aunque las comunidades rurales no son las destinatarias directas de este tipo de acciones, sufren sus consecuencias incluso en mayor medida que los destinatarios, de suerte que, desde el punto de vista de las consecuencias, se promueve la percepción por parte de los habitantes rurales de que son tratados *como si* fueran ellos mismos los delincuentes, facilitando así la identificación con los propios grupos armados o delincuenciales en tanto que existe una experiencia común de la represión. Además, estas intervenciones intermitentes no son vistas por la comunidad como una afirmación de autoridad, sino, en muchas ocasiones, como actos arbitrarios. Por otra parte, las comunidades rurales ven cómo ingresan retroexcavadoras para la minería ilegal por el río sin intervención del Estado, o cómo se transportan los troncos cortados ilegalmente hasta los aserraderos sin intervención del Estado.

– La inadecuación entre la oferta del sistema presente en Guapi y el tipo de demanda que existe en las zonas rurales y que requeriría la presencia permanente de la Fiscalía, la concentración de los mecanismos formales y no formales de resolución de conflictos en un único lugar al que puedan acudir las personas que quieren denunciar un conflicto o presentar una queja, así como la existencia de servicios de orientación sobre los mecanismos adecuados para la resolución del tipo de conflicto que se presenta. Los datos de la entrevista estructurada con pregunta cerrada relativos a las autoridades que a juicio de los entrevistados deben implementarse en Guapi con más urgencia revelan que existe una demanda por mecanismos formales de resolución de conflictos. Por tanto, si las entrevistas semiestructuradas reflejan el bajo nivel de utilización de los servicios judiciales que existen, ello se debe en parte a la dificultad de acceso por parte de los habitantes de las zonas rurales a este tipo de servicios, y en parte al desconocimiento de la existencia y del modo de funcionamiento de estos mecanismos, lo que reclama servicios de orientación.

Desde un punto de vista subjetivo, que es lo que puede medir el tipo de instrumentos aplicados en esta investigación, esta presencia desequilibrada del Estado en las comunidades rurales de Guapi se percibe por las comunidades como “abandono”. No se trata simplemente de una cuestión de matiz o del punto de vista desde el que se aborda el fenómeno, sino de una percepción importante, porque la ausencia del Estado no se ve como una situación coyuntural fruto del subdesarrollo y que puede ser paliada en el futuro, sino como una situación permanente de “haber sido olvidados”. El resultado del abandono es la sensación de desamparo, que se manifiesta en el miedo a hablar de ciertos problemas por las represalias que pudieran derivarse y por la falta de protección por parte de las instituciones para evitar estas represalias.

Son múltiples los testimonios recabados en las entrevistas con las comunidades rurales en las que se afirma que los servicios y las instituciones presentes en Guapi son “para la cabecera municipal” y que no tienen en cuenta los problemas y las demandas de las zonas rurales. Al menos dos testimonios describen el trato que sufren las personas que deciden acudir a la cabecera municipal para poner en conocimiento de una autoridad algún conflicto: no existe ningún centro en donde se oriente sobre el mecanismo adecuado al que se debe acudir, y las personas son remitidas por la autoridad a la que acuden a otra, y por esta a otra más, hasta que, en muchas ocasiones, se desiste de denunciar. También se cuenta con un testimonio que denuncia la inexistencia de rutas didácticas que expliquen a los ciudadanos y las ciudadanas cómo proceder y a quién acudir cuando se produce un conflicto, y que en ocasiones las autoridades no acuden a las reuniones de socialización con las comunidades.

#### 4. LAS CONSECUENCIAS DEL ABANDONO Y EL CONFLICTO: LA DESTRUCCIÓN DEL TERRITORIO

Ausencia del Estado no significa ausencia de orden ni de autoridad en los territorios olvidados de Colombia. A lo largo de la investigación hemos podido comprobar que la construcción del orden en las comunidades rurales de Guapi es el resultado de un proceso complejo de interacción entre el orden social comunitario existente cuando llegaron la coca y los actores armados, y el tipo de orden que quiso instaurar la guerrilla de las FARC, de suerte que en ocasiones la comunidad se apropió de reglas establecidas por la guerrilla: así ocurrió, por ejemplo, respecto de la prohibición de pescar con dinamita o mediante el envenenamiento del río, en el caso del Consejo Comunitario del Río Napi; o respecto de la prohibición de realizar disparos al aire en las celebraciones, en el caso de la comunidad de Santa Ana, en el Consejo Comunitario del Río San Francisco; mientras que, en otras ocasiones, la guerrilla adoptó el orden de la comunidad, como en el caso de la sanción del bochinche o de la aceptación de las prohibiciones de la comunidad para que la guerrilla impartiese justicia en los consejos comunitarios de los ríos Napi y San Francisco.

Lo anterior refleja la existencia de un sistema de valores comunitarios que se opone a conductas consideradas socialmente perjudiciales para la integridad del grupo y, por tanto, de un orden que se garantiza mediante procedimientos de cohesión social. No se trata, entonces, de un “espacio vacío” que necesite ser resignificado. Las apropiaciones espaciales en Colombia se han sustentado en la noción de “espacios vacíos” aplicada a ciertos territorios, para los que se prevén emprendimientos extractivos que permitan dar sentido a esos espacios y transformarlos física y simbólicamente en

espacios apropiados para la generación de rentas<sup>157</sup>. Ahora bien, el “espacio vacío” no es algo objetivamente existente, sino algo que es necesario crear como tal en el imaginario. En efecto, la “ausencia del Estado” es un instrumento poderoso a la hora de vaciar de significado un territorio, mostrándolo como un territorio rico y abundante en recursos naturales pero atrasado, desordenado, en disputa, permanentemente asolado por la acción de grupos armados y que necesita ser “redimido”<sup>158</sup>, función que se atribuye fundamentalmente a los “proyectos productivos” asociados a la paz. Como señala Tulio Andrés Clavijo en un estudio en el que analiza el proceso de constitución de los consejos comunitarios en Guapi como formas sociales de producción de territorio, la imagen que se transmite del Pacífico sur colombiano como un enclave fundamentalmente de “biodiversidad” tiende a “naturalizar” el territorio y a eliminar de la imagen a las personas que lo habitan, sus formas de organización y sus modos de construcción social del territorio que, si bien no participan de modo significativo en la generación de plusvalía, han conseguido garantizar la seguridad alimentaria

---

157 La expresión “espacios vacíos” ha sido también utilizada para referirse a zonas de frontera y zonas de reciente colonización con escasa población y falta de autoridades desde tiempos de la Colonia, con miras a explicar dinámicas territoriales históricas del conflicto. Véase F. E. GONZÁLEZ, “Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana”, en R. SILVA (ed.), “Territorios, regiones, sociedades”, Bogotá, Cerec, 1994, pp. 13 y 14; F. E. GONZÁLEZ, “Espacios vacíos y control social a fines de la Colonia”, en *Conflicto Social y Violencia en Colombia*, n.º 4, Documentos ocasionales, n.º 60, Cinep, Bogotá, 1990. Véase también F. SAFFORD y M. PALACIOS, *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, p. 1 (trad. esp., F. SAFFORD y M. PALACIOS, *País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004).

158 Procesos de este tipo se han documentado recientemente en C. A. CARDONA, M. PINILLA y A. GÁLVEZ, “¡A un lado que viene el progreso! Construcción del proyecto Hidroituango en el cañón del Cauca medio antioqueño, Colombia”, en ULLOA y CORONADO, *Extractivismos y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, cit., pp. 320-325.

de los pobladores locales<sup>159</sup>. Y, por otra parte, hay estudios que demuestran que la situación de los territorios con títulos colectivos es mejor que la de los territorios sin títulos colectivo. Estos estudios cuantifican el impacto positivo de los consejos comunitarios en materia de economía familiar<sup>160</sup> y de control de la deforestación, si bien los resultados solo son significativos para los departamentos de Nariño y Valle del Cauca en casos de tierras sin cultivos ilícitos o con una baja influencia de los cultivos ilícitos, no encontrándose el mismo efecto en los casos de Chocó y Cauca<sup>161</sup>.

A la luz de lo anterior, cuando en esta investigación hablamos de “ausencia del Estado” no pretendemos referirnos a una imagen de “vacío”, sino exclusivamente a la situación que transmiten los testimonios recabados y a las observaciones directas de los investigadores en el trabajo de campo: que no hay instituciones formales del Estado que hagan presencia de manera regular y sistemática en los territorios rurales de Guapi; que las autoridades presentes en la cabecera municipal rara vez acuden a los territorios rurales, debiendo ser los habitantes de las veredas y corregimientos

- 159 Véase CLAVIJO GALLEGU, *(Re)configuración territorial en el Pacífico caucano: percepción, apropiación y construcción territorial en el municipio de Guapi*, cit., pp. 42-45. Sobre la participación económica de las comunidades negras en el Pacífico caucano, véase A. ESCOBAR, *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*, Popayán, Envión Editores, 2010, p. 92. Sobre la construcción de un “concepto complejo” de territorio en las comunidades negras del Pacífico colombiano, véase L. GRUESO y L. A. ARROYO, “Las mujeres y la defensa del lugar en las luchas del movimiento negro colombiano”, en W. HARCOURT y A. ESCOBAR (eds.), *Las mujeres y las políticas del lugar*, México, UNAM, 2007, p. 114.
- 160 Véase X. PEÑA, M. A. VÉLEZ, J. C. CÁRDENAS y N. PERDOMO, “La propiedad colectiva mejora las inversiones de los hogares. Lecciones de la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas”, en *Cuadernos CEDE*, n.º 24, Universidad de los Andes, Bogotá, 2016.
- 161 Véase M. A. VÉLEZ, J. ROBALINO, J. C. CÁRDENAS, A. PAZ y E. PACAY, “Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-descendant Communities in the Colombian Pacific Region”, en *Cuadernos Cuadernos CEDE*, n.º 3, Universidad de los Andes, Bogotá, 2019.

quienes se desplacen a la cabecera municipal, sin recibir, en muchas ocasiones, la respuesta esperada por parte de las autoridades; y que estas carencias en parte son suplidas por la existencia de un orden comunitario con mecanismos igualmente comunitarios para hacerse valer, que interactúa de manera compleja con el orden que tratan de imponer los actores armados presentes en el territorio.

La interacción entre el orden social comunitario y el orden armado guerrillero de las FARC ha creado una relación de dependencia entre el actor armado y la comunidad en la que esta necesita de aquel para hacer valer sus decisiones. La dejación de las armas por parte de las FARC generó un vacío de autoridad que, de no ser llenado por el Estado –y todo apunta a que no lo está siendo–, lo será por otro actor armado, y ello por tres órdenes fundamentales de razones.

En primer lugar, porque se trata de un ámbito especialmente sensible para las comunidades, ya que la ausencia de una autoridad capaz de resolver eficazmente los conflictos internos puede dar lugar a procesos de enfrentamiento y descomposición que obliguen a la comunidad a buscar amparo en los nuevos actores armados que ya están haciendo presencia en el territorio. Incluso ante la existencia de autoridades comunitarias con aceptación social, como pueden ser los adultos mayores o las juntas locales de los consejos comunitarios en las comunidades negras rurales objeto de este estudio, históricamente los miembros de la comunidad han acudido a los actores armados ilegales buscando protección, justicia o venganza. Son varios los testimonios recabados en nuestro estudio que explican la relativa pérdida de autoridad de los mayores dentro de las comunidades por el hecho de que la gente acudiera a los actores armados, singularmente las FARC y, en menor medida, el ELN, buscando una forma de solución de los conflictos expedita y eficaz.

En las comunidades rurales de Guapi no existen instituciones formales de resolución de conflictos, por lo que las posibilidades que tienen sus habitantes son las de acudir a los mecanismos comunitarios, al actor armado o a las instituciones concentradas en la cabecera municipal. El deterioro de la autoridad de los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos provoca que aumenten las posibilidades de que se opte por acudir a los actores armados.

En segundo lugar, porque en las comunidades rurales se identifica justicia con violencia. En muchas de las conversaciones mantenidas en privado con los miembros del equipo investigador, los y las representantes de las comunidades decían que lo que hacía falta en las zonas rurales era una autoridad armada, porque “sin armas no hay autoridad que valga”. Ello se relaciona con algunas actitudes y/o comportamientos observados en el trabajo de campo. En muchas ocasiones, resolver conflictos en las comunidades rurales de Guapi significa imponer una decisión a gente armada, bien sean grupos organizados como las guerrillas o las mafias al servicio del narcotráfico y la minería ilegal, bien sea los propios habitantes de las comunidades rurales que cuentan con armas para cazar o para protegerse cuando se internan en el monte. De ahí que se perciba que solo quien posee armas tiene autoridad, en tanto que cuenta con la capacidad para hacer cumplir su decisión, y de ahí que los mecanismos de resolución de conflictos basados en la legitimidad institucional o comunitaria vayan perdiendo implantación.

Son diversos los estudios que han apuntado que algunas de las ventajas competitivas de la justicia guerrillera frente a la justicia formal estatal son la eficacia en el cumplimiento de las decisiones<sup>162</sup> y la celeridad de los procesos<sup>163</sup>. Sin em-

---

162 Véase ÁVILA MARTÍNEZ y CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, cit., pp. 41, 70

bargo, en nuestro estudio de campo, aunque algunos testimonios aludieron a que las decisiones de los guerrilleros se cumplieran, a diferencia de lo que sucedía con las decisiones de la justicia estatal, la mayor parte hicieron referencia a la eficacia de la justicia guerrillera y a su capacidad de amenaza. El testimonio tipo señala que algún bien ha sido robado, la víctima hace correr el rumor de que va a denunciar el robo a la guerrilla y lo robado aparece al poco tiempo. Varios testimonios reconocen haber usado alguna vez la amenaza “le meto la guerrilla” o “le meto a Manuel”, por referencia al comandante guerrillero de las FARC.

Esta capacidad de amenaza de la justicia guerrillera se debe al uso del ajusticiamiento como pena incluso para delitos menores como el hurto y a la arbitrariedad en la aplicación de las penas. Un representante de los consejos comunitarios nos dijo que, en realidad, a la guerrilla no se acudía buscando justicia, sino buscando venganza, porque era muy probable que la guerrilla ajusticiara u ordenara el extrañamiento de la persona denunciada. Otros testimonios dicen que la búsqueda de venganza era sobre todo el móvil de las personas que acudían al ELN, cuyas reacciones

---

y 71; M. P. NÚÑEZ GANTIVA y C. MONTOYA CELY, “Tipologías de relaciones de grupos armados ilegales con la población civil y mecanismos de tramitación de conflictos”, en Valencia y Ávila, *Los retos del posconflicto*, cit., pp. 152-159; C. CASTILLO, M. GARCÍA VILLEGAS, S. GRANADA y A. VILLAMARÍN, “La justicia en las zonas de conflicto armado”, en M. GARCÍA VILLEGAS (ed.), *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en las zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Dejusticia, 2008, pp. 189-190.

- 163 Véase ÁVILA MARTÍNEZ y CASTRO LEÓN, “Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales”, cit., pp. 66-67. VILLADIEGO BURBANO y LALINDE ORDÓÑEZ, *Sistema de justicia territorial para la paz*, cit., pp. 55-66, añaden también, como “desafíos que enfrenta el sistema de justicia para superar la justicia armada”, los costos económicos, la resolución de casos de poca cuantía o de menor complejidad, que la justicia alcance a gobernantes y poderosos, la concentración de la justicia en las cabeceras municipales y la extensión a la conflictividad que no encuentra una respuesta desde el derecho oficial, como la referida a la infidelidad o los chismes.

eran más imprevisibles que las de las FARC. En contra, en el corregimiento de Limones, en el Consejo Comunitario del Río Guajuí, nos contaron el caso de dos muchachos a los que mandó llamar el ELN a causa de una denuncia por robo y que, al poco tiempo, volvieron porque la guerrilla no encontró pruebas en su contra. Es imposible que la justicia formalizada estatal pueda cumplir del mismo modo esta función de amenaza.

En tercer lugar, buena parte de los conflictos que tienen lugar en las comunidades rurales provienen de actividades ilegales como la minería, el cultivo de hoja de coca y el procesamiento de pasta base de coca, que no pueden someterse al orden formal y funcionan como una economía de enclave. El orden ilegal de los actores armados puede ser arbitrario e injusto, pero garantiza al menos la continuidad de la actividad ilegal, que es la única fuente de recursos en las zonas rurales de Guapi. La inexistencia de una cadena productiva de productos legales y la falta de garantías para una apertura de mercados con productos propios de la zona prácticamente obligan a los campesinos a mantenerse dentro de la ilegalidad.

Las guerrillas regulan económicamente estas actividades, estableciendo contribuciones obligatorias en forma de impuestos, que generalmente consisten en un porcentaje de la base de coca producida o del oro encontrado, e indicando la persona o el grupo de personas al que obligatoriamente debe venderse la coca. Además, también resuelven los conflictos que tienen lugar dentro de la economía ilegal, como los referidos al pago de deudas entre el campesino cocalero y el intermediario, al pesaje de la coca, al traslado de la misma o a los problemas de linderos derivados de la explotación ilegal del oro, haciendo posible con ello que los conflictos no se resuelvan de forma violenta.

Debe además tenerse en cuenta que la minería ilegal está sustituyendo a la coca como principal fuente de ingresos en

los territorios rurales, al menos en el Consejo Comunitario del Río Napi, que tiene unas características favorables para el ingreso y la operación de las retroexcavadoras por la menor incidencia de las mareas, y en el del Alto Guapi. Son varios los testimonios recabados de personas que afirman que antes plantaron coca, pero que como la fumigación con glifosato afectó al resto de cultivos, dejaron de hacerlo. También hay testimonios de campesinos que dicen que la aspersión redujo mucho la cosecha de coca y que se sustituyó por la minería ilegal. Un campesino de la comunidad del río Napi nos dijo que, actualmente, el que más coca cosecha “coge quince arrobas”.

La minería ilegal es un factor que empuja a que el vacío dejado por las FARC sea colmado por otros actores armados, pues dicho vacío ha provocado una incipiente ruptura dentro de las comunidades entre los jóvenes –quienes tienen relación con los mineros ilegales, adoptan sus formas de vida y abogan por la introducción de las retroexcavadoras en sus comunidades– y los ancianos mayores –quienes se oponen a la minería en sus territorios–.

Este último aspecto, el de la ruptura generacional, debe situarse en un ámbito más amplio de análisis, en el que es necesario valorar que la magnitud del impacto de las economías ilegales sobre el territorio en Guapi es tal que este se torna irreconocible para sus propios habitantes. La coca, la minería ilegal y la presencia de actores armados destruye el paisaje, limita las posibilidades de caza, pesca y agricultura, desautoriza a las formas ancestrales y comunitarias de organización autónoma, y altera las relaciones sociales. Dicho de un modo más general: rompe la construcción social que identificamos como “territorio” desde el comienzo de este trabajo y genera un orden social en disputa, en el que las personas no saben si atenerse a las costumbres de la comunidad, a los deseos de los mineros ilegales, al nuevo orden que quizá imponga el nuevo actor armado o

al derecho de un Estado ausente. En el caos que genera la disputa por el orden social, algunos jóvenes encuentran el escenario propicio para desafiar la autoridad de los ancianos de la comunidad y su oposición a extender las explotaciones mineras, y lograr así el ingreso de retroexcavadoras a sus territorios.

En el caso de la coca, las consecuencias de la aspersión con glifosato (que en el territorio llaman “fumiga”) son terribles. De acuerdo con uno de los entrevistados, “la fumiga acabó con los cultivos de los colinos, con los palos maderables, hasta con las plantas medicinales acabó. Antes uno se ponía enfermo y buscaba sus plantas para curarse, pero ahora no hay plantas y a uno le toca bajar a Guapi porque en el río no hay ni un puesto de salud”. Y, de acuerdo con otro, “la fumiga también acabó con la caza. Con las perdices, que eran tan deliciosas y ya no podemos disfrutarlas. Antes uno subía a cazar y facilito volvía con dos o tres perdices. Ahora no hay sino conejos. La fumiga mató la mojarra, la sabaleta, el barbudo... todo tipo de peces. Ahora la gente ya no pesca, sino que compra el pescado en Guapi”. Otro más señaló que “la fumiga mató las semillas nativas y ahora nos tiene que traer semillas del Proyecto Iraca: de arroz, de maíz, de yuca...”. Y otro dijo que “[a]ntes uno miraba el río al atardecer y veía pasar una mano de pájaros. Ahora no se ven volar las aves”.

La minería ilegal con retroexcavadoras supone una alteración radical del paisaje y el envenenamiento del río con mercurio. Una líder social de Llantín se opuso a la entrada de las retroexcavadoras aduciendo que quería morir “viendo el paisaje con el que creció”. Los miembros del equipo vimos en Alto Guapi un recién nacido con gravísimas malformaciones, y los entrevistados del Río Napi, donde hay mayor incidencia de la minería ilegal por las condiciones favorables del río, también dijeron que había aumentado el nacimiento de bebés con malformaciones.

La presencia de actores armados socava la autoridad de los liderazgos ancestrales y comunitarios. Muchos de los entrevistados y las entrevistadas reconocieron que los adultos mayores perdieron parte de la autoridad que tradicionalmente tenían en sus comunidades porque la gente comenzó a acudir al actor armado para resolver los conflictos. La autoridad de las juntas de los consejos comunitarios también se ha visto cuestionada cuando tratan de intervenir en los conflictos ocasionados por la minería ilegal. El presidente de la junta de un consejo comunitario nos dijo: “Hoy en día hasta para entrar en mi río, en mi Consejo, tengo temor. Apenas llego a la comunidad, la gente me mira como ‘Ya viene este *man* a joder’, y cuando les planteo que el Consejo tiene la competencia para controlar eso, me dicen ‘¿Y quién me va a poner control a mí?’”. En Alto Guapi, la junta directiva del consejo comunitario ha intervenido en contiendas de linderos en terrenos en explotación minera, “pero cuando se ha encontrado oro, el que lo ha encontrado ya no quiere acuerdo que valga y ahí es cuando toca acudir al actor armado”. Uno de los funcionarios entrevistados confirmaba esta idea: “Cuando uno está excavando y encuentra la veta, la sigue sin reparar en lindes, y ahí surgen los problemas que, claro, solo puede resolver alguien que esté armado, porque ¿cómo si no va a cumplir alguien una decisión que le quita un trozo grande de terreno donde lo mismo está el oro? Por eso los mayores dejaron de decidir los problemas de linderos y empezaron a asentir a las decisiones de los guerrilleros, que son los que siguen resolviendo estos problemas”. Algunos de los entrevistados dicen que la minería ilegal también está detrás de la división del Consejo Comunitario del Río Guajuí, que durante años tuvo dos juntas directivas que reclamaban ser las legítimas.

La minería ilegal también afecta negativamente las relaciones sociales. Debe tenerse en cuenta que el sueldo que cobran las personas que trabajan para los mineros ilegales

es muy superior a los limitados ingresos que, en el mejor de los casos, pueden obtener los habitantes de las comunidades rurales, de suerte que tienen acceso a bienes de consumo que los habitantes de la comunidad no pueden permitirse. Las consecuencias puestas de manifiesto por las comunidades a este respecto son tres: el aumento de los embarazos de adolescentes, el consumo de estupefacientes entre los jóvenes y la llegada de la prostitución a las zonas rurales.

El primer conflicto que puso de manifiesto la comunidad del río San Francisco fue el embarazo de adolescentes. Un entrevistado lo explicaba así: “Una peladita de 13 o 14 años siente envidia porque ha visto a la amiguita con un celular de dos millones de pesos y quiere uno. Entonces empieza a juntarse con adultos con los que no debería juntarse pero que le pueden dar para pagar el celular que quiere... y ahí se ven peladitas con hombres mayores y aumentan los embarazos de adolescentes”. La influencia de los mineros es también la causa que algunos de los entrevistados y las entrevistadas aducen para explicar el aumento del consumo de estupefacientes entre los jóvenes. Según los testimonios recabados, por lo general van a la cabecera municipal a comprar y consumir, pero también reconocen que la droga está empezando a llegar a las zonas rurales. El consumo de estupefacientes fue reconocido como un conflicto por las comunidades de San Antonio, Santa Rosa, San José y Concesión, en el Consejo Comunitario del Río Guajuí, y por la comunidad del río San Francisco. En la reunión con las comunidades del Río Napi nos dijeron que la minería ilegal también había provocado que surgieran lugares de prostitución (llamados “chongos”) en la zona rural, cuando antes solo existían en la cabecera municipal. En la reunión de presentación de conclusiones provisionales, representantes de las juntas directivas de los consejos comunitarios del Río Alto Guapi y del Río Guajuí reconocieron la existencia de estos problemas en algunas de sus comunidades.

Pero el problema social más alarmante que provoca la minería ilegal es la ruptura generacional. A pesar de la sensación de abandono, entre las personas mayores es más fácil encontrar testimonios que reflejan una cierta confianza en el Estado y esperanza de que la situación pueda revertirse en el futuro. Muchos de los testimonios recabados entre estas personas hablan de un pasado mejor, en el que el orden en las comunidades rurales era garantizado por la figura del inspector de policía y los conflictos se resolvían de común acuerdo entre el inspector y los adultos mayores que ejercían la autoridad en las comunidades, con participación en ocasiones de sacerdotes, maestros y maestras, de suerte que las decisiones aunaban la legitimidad que provenía del Estado, a través de la figura del inspector, y la legitimidad que provenía de la propia comunidad. El recuerdo de esta situación pasada, que se percibe como mejor que la actual, junto con la demanda de una presencia permanente del Estado que garantice el orden, explicaría que una de las autoridades más deseadas por las comunidades rurales en sus territorios sea la del inspector de policía.

Entre los jóvenes, sin embargo, la relación con el Estado no es de confianza y esperanza, sino que se le ve como un ente represor que pretende eliminar las formas ilegales de obtener el sustento (el cultivo de la coca y la minería ilegal) sin ofrecer ninguna oportunidad a cambio. Los jóvenes perciben su situación como de pobreza, entendida como imposibilidad de acceder a bienes de consumo (muy particularmente los teléfonos celulares) a los que otras personas de su edad sí acceden, y como falta de oportunidades de ingreso para que ellos mismos puedan procurarse los bienes de consumo que desean. En otras palabras, los jóvenes no perciben al Estado como una entidad que pueda y tenga la obligación de revertir esta situación, sino más bien como un ente represor que intenta eliminar las oportunidades de obtener ingresos que ellos mismos han conseguido por

medio de las actividades ilegales. De esta suerte, llevar el Estado a sus territorios, como promete el Acuerdo de Paz, no representa para ellos una solución, sino un obstáculo. Esta situación resulta muy preocupante porque, si en el caso de las personas de más edad la dedicación a la coca y la minería ilegal se ve como la adaptación a una determinada situación que puede cambiar, puesto que conocieron su territorio sin este tipo de actividades, en el caso de los jóvenes estas actividades no se perciben como algo coyuntural que puede cambiar, sino como una forma de vida que es consustancial al hecho de habitar un territorio olvidado y carente de oportunidades.

La presencia desequilibrada del Estado y la falta de oportunidades pone a los habitantes de las comunidades rurales de Guapi ante una contradicción imposible de resolver: tienen que decidir entre, por una parte, conservar la forma de ingresos que los atropella y destruye su territorio y, por la otra, conservar su territorio como una suerte de estado de naturaleza sin oportunidades para la generación de ingresos.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La dificultad de acceso al sistema formal de justicia por parte de las comunidades rurales en Colombia es una característica estructural del Estado que está relacionada con los procesos de poblamiento y articulación del espacio nacional que han producido amplias franjas territoriales desintegradas de los mercados y las vías de comunicación nacionales, sin una presencia suficiente de las instituciones estatales para hacer valer el orden jurídico. En estos territorios desintegrados y con una presencia heterogénea e insuficiente del Estado se han desarrollado órdenes sociales comunitarios de origen étnico y campesino, al mismo tiempo que formas locales de poder armado *de facto* que sustituyen al Estado en la función de resolver los conflictos y preservar el orden. Muchas veces estos órdenes sociales entran en confrontación, dando lugar a situaciones de caos en las que las personas no saben a qué orden acomodar su conducta. Guapi es uno de estos territorios.

Los obstáculos de acceso a la justicia por parte de la población rural no solo se explican por estas características objetivas de la estructuración territorial colombiana, que se traducen en la precariedad de la oferta institucional disponible, en su falta de integración y coordinación con las formas comunitarias de resolución de conflictos, y en la cantidad de tiempo y dinero que deben invertir los pobladores rurales para trasladarse a la cabecera municipal a presentar una

denuncia, sino que se explican también por características subjetivas, como son la desconfianza en el sistema judicial –en parte debida a la propia situación de ilegalidad de las actividades que los campesinos realizan para ganarse la vida–, el temor a que la denuncia provoque la venganza de los actores armados ilegales y la desconfianza de los funcionarios del sistema judicial hacia los habitantes de las comunidades rurales, cuyas denuncias no se toman en serio o se contemplan como una forma de colaboración con la guerrilla. Ambos tipos de características dan lugar a un conjunto de obstáculos sociales y territoriales para el acceso a la justicia que se refuerzan entre sí, pues a una oferta insuficiente y desarticulada por parte del Estado se suma un uso muy bajo de los mecanismos formales de justicia entre las comunidades, de suerte que no existe presión para que la oferta mejore.

La estrategia institucional colombiana para mejorar el acceso a la justicia de la población rural ha consistido en aumentar la oferta de mecanismos de justicia alternativa de raíz comunitaria, una estrategia que, aunque acertada en sus criterios inspiradores, por cuanto pretende construir Estado a partir de los órdenes comunitarios existentes, resulta insuficiente y problemática en su implementación práctica, dado que no parte de la demanda real de justicia existente en el territorio ni de los conflictos que el orden social existente puede plantear con los derechos de minorías y colectivos vulnerables. Tampoco resulta una estrategia capaz de afrontar los retos de la implementación de la paz que exigen una institucionalidad local lo suficientemente fuerte como para asegurar un orden capaz de garantizar la continuidad de los procesos de inversión y transformación productiva en el territorio destinados a generar alternativas a las economías ilegales que financian el conflicto armado. Estas críticas reclaman una reevaluación de la estrategia para conformar sistemas locales de justicia que tengan en cuenta

los niveles formal y comunitario, pero sobre la base de un diagnóstico territorialmente localizado que se corresponda con la idea de “enfoque territorial” de la planeación de las políticas públicas para la paz, contenida en el Acuerdo con las FARC. Este estudio trata de aportar a la realización de este tipo de diagnósticos con enfoque territorial.

El municipio de Guapi comparte con otros territorios priorizados para realizar inversiones públicas en el posconflicto colombiano el hecho de contar con altos factores de vulnerabilidad, como la pobreza, el alto índice de necesidades básicas insatisfechas, la dependencia financiera y la falta de dinamismo económico, al tiempo que presenta factores que inciden en una alta probabilidad de sufrir un posconflicto violento, como son la existencia de cultivos ilegales y de explotaciones de minería ilegal, y también la presencia de actores armados y de bandas criminales organizadas. A ello se suma una presencia institucional del Estado que las comunidades rurales en unos casos desconocen, mientras que en otros la juzgan insuficiente e inadecuada.

La evolución de la conflictividad en las zonas rurales de Guapi se explica por la contradicción entre los usos tradicionales de la tierra (pancoger, tala de árboles maderables, caza, pesca y minería artesanal ocasional) y los usos impuestos (coca y minería ilegal mecanizada). Las comunidades negras campesinas desarrollaron mecanismos comunitarios para la resolución de los conflictos internos de convivencia y los derivados del uso tradicional de la tierra, pero esos mecanismos son impotentes frente a bandas delincuenciales armadas o frente a los nuevos problemas que trae la minería ilegal, como la prostitución, el consumo de drogas, los embarazos no deseados causados por personas ajenas a la comunidad, o la presión de los jóvenes para que se permita la entrada de la minería ilegal mecanizada en su comunidad, con el fin de obtener ingresos que les permitan acceder a bienes de consumo como teléfonos celulares.

La combinación de la precariedad económica e institucional explica que buena parte de los conflictos más frecuentes informados por las comunidades rurales involucren los recursos de los que extraen el sustento, tanto de carácter legal como ilegal, como en el caso de la aspersión aérea con glifosato, que afecta la salud de las personas y los cultivos de pancoger. Pero explica también el temor a informar los conflictos generados por los actores armados ilegales y la minería ilegal mecanizada, un temor que no es solo a la reacción de los violentos, sino también a que desaparezcan las economías ilegales y, con ellas, la única forma de ingreso más allá de la subsistencia que existe en las comunidades rurales. Se trata de una desconfianza hacia la capacidad estatal para proveer formas de empleo e ingresos alternativas a las ilegales, sentimiento este más acusado entre los jóvenes.

La desconfianza en el Estado se observa también en el uso de los mecanismos de resolución de conflictos, uso que se orienta en mayor medida a los mecanismos privados y comunitarios que a los mecanismos formales que ofrece el aparato estatal. Además, la práctica totalidad de los mecanismos formales que la comunidad dice utilizar son instancias administrativas con competencias para paliar los efectos de calamidades como el desplazamiento, o para proteger los recursos naturales frente a su uso contrario a la ordenación del territorio. En muy pocos casos se utilizan los mecanismos del sistema formal de justicia, que apenas conoce de una tercera parte de los conflictos que podría llegar a conocer, y solo de un 15 % de los delitos. En resumen, el Estado no se contempla mayoritariamente como una instancia apta para resolver los conflictos, sino para paliar sus efectos en determinados casos; de suerte que, frente a un conflicto, las comunidades rurales de Guapi prefieren confiar en su propia capacidad de lograr un arreglo privado, en las autoridades comunitarias o en la guerrilla en los

casos que involucran personas armadas. El sistema formal de justicia es una instancia remota y poco utilizada: apenas una quinta parte de los pleitos que se presentaron a los juzgados de Guapi en 2017 provenían de las comunidades rurales, cuando sus habitantes representan casi el 40 % de la población total del municipio.

Las causas de este bajo nivel de uso de los mecanismos formales son diversas: entre ellas, desconocimiento, miedo a las consecuencias, presión de la comunidad y desincentivos derivados de la falta de acompañamiento. Sin embargo, hay dos causas que merece la pena subrayar: por una parte, el desajuste entre la oferta de mecanismos de justicia formal, los cuales parecen dar por supuesto que el administrado sabe a quién acudir y cómo conducirse, y la realidad de una demanda que requiere de acompañamiento y pedagogía; y, por la otra, el abandono de las zonas rurales por parte de las instituciones. En estas zonas existe una percepción generalizada de que las autoridades son para la cabecera municipal, lo que parece corroborarse con el hecho de que todas las autoridades entrevistadas reconocieron que no se desplazaban de manera frecuente ni sistemática a las zonas rurales.

El resultado es un mutuo desconocimiento. Buena parte de las autoridades comunitarias y de las personas de las zonas rurales desconocen con precisión con qué servicios cuentan en la cabecera municipal; y las instituciones desconocen las características, los liderazgos y los problemas de las zonas rurales.

La guerrilla de las FARC ocupó el vacío del Estado como regulador y juez de los conflictos que no podían afrontar las comunidades, pero debilitó la autoridad de los mecanismos comunitarios, creó una cultura de la ilegalidad y generó una percepción de la eficacia de la justicia basada en su capacidad de amenaza que ni las autoridades comunitarias ni las instituciones estatales pueden replicar. El vacío dejado por

la desmovilización de las FARC no puede ser llenado por las autoridades de los consejos comunitarios, que no han adquirido todas las funciones previstas y están poco reconocidas tanto por las propias comunidades como por las instituciones del Estado, que tampoco han llenado el vacío.

El estudio pone también en alerta sobre un peligro. Aunque debilitado, el orden étnico comunitario ha logrado sobrevivir en las comunidades rurales de Guapi y supone una importantísima punta de lanza para construir instituciones y legalidad. Ese orden comunitario en buena medida reposa sobre personas mayores que nacieron antes de la llegada de la coca y que ven la ilegalidad como una situación coyuntural que podrá revertirse en el futuro. Entre los jóvenes, sin embargo, la coca y la minería ilegal se perciben como una forma de vida que es consustancial al hecho de vivir en un territorio olvidado y carente de oportunidades, y presionan para que se extiendan a sus comunidades. Si el Estado no se apresura a hacer presencia permanente en las comunidades rurales de Guapi y a coordinarse con las formas comunitarias de autoridad local, el orden comunitario puede quedar definitivamente engullido por el orden criminal.

La problemática encontrada en Guapi no es distinta de la de otras zonas rurales del posconflicto en Colombia, que ya ha sido diagnosticada y que presenta tres características que se retroalimentan entre sí: el abandono del Estado de las zonas rurales, la inseguridad y las economías ilegales. No es, por tanto, una situación que pueda ser afrontada desde las competencias de un único ministerio, sino que reclama una acción coordinada y sistemática por parte de distintos niveles de la administración pública, uno de cuyos componentes deben ser los sistemas locales de justicia.

El marco general de actuación debe combinar de forma contemporánea y coordinada acciones dirigidas a la protección frente a los usos ilegales de la tierra, la generación de oportunidades y el fortalecimiento institucional. Estudios

empíricos sobre la adopción de enfoques territoriales del desarrollo en México y Brasil muestran que son necesarias instituciones fuertes sobre el terreno para dar estabilidad y continuidad al cambio del modelo productivo, y que este último es necesario para que las instituciones puedan asentarse en los territorios. Si no se ponen en funcionamiento actividades productivas que supongan una alternativa de ingresos a las economías ilegales, estas, los actores armados y las bandas criminales seguirán creciendo, rompiendo el único dique de contención que tienen en el territorio, como es la resistencia de las propias comunidades. Por el contrario, si no existen instituciones fuertes capaces de brindar protección y garantías a los activistas que abogan por la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos o que se oponen a la entrada de la minería ilegal en sus territorios, el miedo y el abandono acabarán provocando que el orden social se diluya en el orden criminal destinado a la protección de las economías ilegales.

Por ello, la implementación y la gestión de los sistemas locales de justicia deberán ir encaminadas en su primera fase a cumplir tres objetivos: hacer visibles las comunidades rurales en los planes, programas y rendiciones de cuentas de las autoridades; revertir la sensación de miedo y de abandono por parte del Estado que tienen las comunidades, y reforzar los mecanismos comunitarios existentes en el territorio para oponerse a la expansión del orden ilegal.

Hacer visibles las comunidades rurales en la actividad de las autoridades de la cabecera municipal implica:

- Que entre las metas y objetivos de planes y programas deben establecerse líneas base y metas exclusivamente rurales, de suerte que no sea posible cumplirlos interviniendo exclusivamente en las ciudades y en las cabeceras municipales.

- Que en los sistemas de rendición de cuentas debe prevalecer la diferenciación entre datos de la cabecera municipal

y datos de las zonas rurales, desagregados al menos por consejos comunitarios.

- Que la estadística judicial se realice distinguiendo las causas que tienen su origen en la cabecera municipal de las que tienen su origen en las zonas rurales, desagregadas al menos por consejos comunitarios.

- Que se establezcan metas de aumento de quejas ante autoridades administrativas y de denuncias formales ante el sistema formal de administración de justicia (policía, fiscalía, juzgados) provenientes de las zonas rurales.

Revertir el miedo y la sensación de abandono es necesario para reducir la desconfianza en el Estado de las comunidades rurales y legitimar las instituciones entre sus habitantes. Para ello se deben realizar acciones en dos momentos: uno destinado a romper el mutuo desconocimiento entre autoridades formales y comunidad, generando lazos de confianza; y otro, posterior, destinado a facilitar la efectividad de las competencias en el territorio. Para ello son necesarias reformas organizativas en las que se creen espacios de coordinación, comunicación y encuentro entre autoridades y comunidades rurales. En particular dirigidas a:

- No generar falsas expectativas en la comunidad que fortalezcan la desconfianza que se pretende reducir. Deben diseñarse planes y acciones concretos, con objetivos específicos muy bien definidos, ajustados, socializados con la comunidad y con la dotación presupuestaria necesaria para su materialización.

- Prever y dotar presupuestariamente mecanismos regulares, frecuentes, sistemáticos y seguros de desplazamiento de las autoridades que existen en la cabecera municipal a las veredas rurales del municipio (Comisaría de Familia, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Gobierno de la Alcaldía, Personería, Fiscalía, notarios, Inspección de Policía, ICBF, etc.). En un primer momento, el objetivo no debe ser que

estas autoridades reciban quejas y denuncias individuales, algo quizá contraproducente dentro de la comunidad, sino que la comunidad conozca a las autoridades y pueda ponerles cara; que las autoridades puedan escuchar a la comunidad, conocer a sus líderes y autoridades, entablar formas de relación con ellos y, en su caso, recibir quejas de carácter colectivo.

- Establecer rutas pedagógicas que permitan socializar con las comunidades las competencias de las autoridades, el tipo de problemas que están llamadas a resolver, las consecuencias de presentar una queja o una denuncia y los beneficios que pueden reportarse de hacerlo.

- Establecer dependencias públicas de orientación y acompañamiento de las personas que acudan a la cabecera municipal con la intención de presentar una queja o una denuncia.

- Establecer espacios institucionales fijos, obligatorios y periódicos de interacción entre los funcionarios judiciales, de fiscalía, policiales y de comisarías, y las autoridades de los consejos comunitarios y otras formas de liderazgo de las comunidades con el objeto de generar un canal de comunicación permanente. En este sentido reviste particular urgencia:

- Establecer espacios de encuentro y coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Cauca, y

- Establecer espacios de encuentro, coordinación y comunicación entre las organizaciones de mujeres de Guapi y la Comisaría de Familia. Debería regularse un sistema de rendición de cuentas de esta última que distinguiera entre datos de la cabecera municipal y datos de las zonas rurales.

- Reducir la movilidad de los funcionarios judiciales y de policía, generando incentivos para que permanezcan toda la semana en Guapi, conozcan y se involucren con las comunidades rurales y sus problemáticas.

– Una vez que existan lazos de conocimiento y reconocimiento con la comunidad, en un segundo momento, establecer protocolos de acompañamiento para recibir denuncias o quejas, así como mecanismos de seguimiento e información por parte de las juntas locales u otras formas de liderazgo de la comunidad.

– El diseño y la dotación presupuestaria de formas de representación permanente de la autoridad del Estado en las veredas y corregimientos rurales del municipio, que sean respetuosas de la autonomía comunitaria y actúen de forma coordinada tanto con las autoridades comunitarias y sus formas propias de resolución de conflictos, a las que deben brindar acompañamiento, como con las instituciones presentes en la cabecera municipal.

La debilidad de los consejos comunitarios se debe a dos órdenes de factores institucionales. En primer término, a nivel nacional, la falta de reglamentación de la Ley 70 de 1993 y la inexistencia de transferencias de recursos públicos a los consejos comunitarios hacen poco menos que imposible la implementación de planes de manejo del territorio y el cumplimiento de las funciones económicas y ambientales previstas en los artículos 6.º, 11 y 12 del Decreto 1745 de 1995. Sin transferencia de recursos, las juntas directivas de los consejos comunitarios se han convertido en ejecutores de planes de ayudas y proyectos de cooperación internacional. Por otra parte, a nivel local, ninguno de los consejos comunitarios de Guapi ha aprobado el reglamento interno previsto en el artículo 6.º del Decreto 1745, en el que deben recogerse tanto las normas del derecho propio como los mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres de la comunidad.

Reforzar los mecanismos comunitarios existentes en el territorio, además de una obligación legal, es necesario por razones de carácter pragmático, ya que, por un lado, las

autoridades de los consejos comunitarios y los liderazgos sociales descargan al Estado de una parte muy importante de conflictos relacionados con la convivencia o la explotación económica tradicional del territorio, además de que se comprueba una mejor situación relativa de los territorios titulados con respecto a las comunidades que habitan territorios no titulados; y, por otro lado, son instrumentos de mediación entre la comunidad y las instituciones formales del Estado.

A este respecto se debe:

– Visibilizar y reconocer a las autoridades de los consejos comunitarios y otras formas de liderazgo social de las comunidades. Reconocer quiere decir que sean presentadas, conocidas y tratadas por los funcionarios de las instituciones formales del Estado como auténticas autoridades, con la debida deferencia y respeto por sus competencias. Para ello deberían preverse:

– Actos públicos y solemnes de presentación pública de las directivas de los consejos comunitarios cuando han sido nombradas;

– Instructivos dirigidos a los funcionarios públicos de las instituciones formales en los que se den a conocer la naturaleza jurídica, funciones y competencias de los consejos comunitarios y sus autoridades, los deberes de las instituciones para con ellos, y las funciones de representación y vocería de la comunidad que pueden ejercer las autoridades de los consejos comunitarios, y

– Protocolos de recepción de quejas y denuncias por parte de las autoridades del sistema formal presentadas por autoridades comunitarias y representantes legales de los consejos comunitarios.

– Acompañar el proceso de culminación de la puesta en funcionamiento de los consejos comunitarios. Acompañar significa prestar apoyo técnico y asesoría sin interferir en las decisiones autónomas de las comunidades. A este respecto se debe:

- Acompañar la aprobación definitiva de los reglamentos internos de los consejos comunitarios previstos en el artículo 6.º del Decreto 1745;
- Capacitar para la elaboración y gestión de planes de manejo del territorio;
- Acompañar la puesta en marcha del proceso de discusión y aprobación de planes de manejo del territorio;
- Capacitar a todas las autoridades comunitarias en prevención y lucha contra la violencia intrafamiliar, la prostitución y otras formas de violencia contra la mujer;
- Brindar acompañamiento en la elaboración y gestión de planes de igualdad dentro de los consejos comunitarios, y
- Capacitar a todas las autoridades comunitarias en organización y funciones de las autoridades nacionales, departamentales y municipales con competencias en el territorio, formas y rutas de acceso, protocolos de relación con las comunidades, formas de acompañamiento y su solicitud.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Nacional de Minería. *Caracterización de la Actividad Minera Departamental. Departamento del Cauca*, Bogotá, junio de 2017.
- AGNEW, JOHN A. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen & Unwin, 1987.
- AGUDELO, CARLOS EFRÉN. "Aproximación a la dinámica política de un pueblo del Pacífico. El caso de Guapi", Documento de trabajo n.º 23, Proyecto Cidse-Orstom, Cali, 1998.
- AGUDELO, CARLOS EFRÉN. "El Pacífico colombiano: de 'remanso de paz' a escenario estratégico del conflicto armado", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n.º 46, 2001, pp. 5-38.
- AGUDELO, CARLOS EFRÉN. "Guapi: sociedad local, influencias globales", en O. BARBARY y F. URREA (eds.), *Gente negra en Colombia*, Medellín, Lealón, 2004.
- AGUILERA PEÑA, MARIO. "Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999", en B. DE SOUSA SANTOS y M. GARCÍA VILLEGAS (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, t. II, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Uniandes, 2001.
- AGUILERA PEÑA, MARIO. *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia*, Bogotá, IEPRI y Debate, 2014.

ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "Tras las huellas de los renacientes. Por el laberinto de la etnicidad e identidad de los grupos negros o afrocolombianos", en M. PARDO (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad*, Bogotá, Colciencias e ICANH, 2001, pp. 15-40.

ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "Tradición oral e historia oficial en la formación de la identidad de los grupos negros del Pacífico sur colombiano (aproximaciones a la historia local de El Charco y el río Tapaje)", en *Memorias de la IV Cátedra Anual de Historia "Ernesto Restrepo Tirado", 150 años de la abolición de la esclavización en Colombia. Desde la marginalidad a la construcción de la nación*, Bogotá, Aguilar, 2002, pp. 106-165.

ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "Desesclavización y territorialización: el trayecto inicial de la diferenciación étnica negra en el Pacífico sur colombiano, 1749-1810", en C. MOSQUERA, M. PARDO y O. HOFFMANN (eds.), *Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD e ILAS, 2002, pp. 45-74.

ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "Territorio, identidad, memoria colectiva y movimiento étnico de los grupos negros del Pacífico sur colombiano: microhistoria y etnografía sobre el río Tapaje", en *The Journal of Latin American Anthropology*, vol. 7, 2002, pp. 198-229.

ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "Dinámica y consecuencias del conflicto armado colombiano en el Pacífico: limpieza étnica y desterritorialización de afrocolombianos e indígenas y 'multiculturalismo' de Estado e indolencia nacional", en E. RESTREPO y A. ROJAS (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 71-118.

- ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR y RUIZ GARCÍA, MIGUEL ÁNGEL (eds.), *El giro hermenéutico en las ciencias sociales y humanas*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- ALMARIO GARCÍA, ÓSCAR. "De lo regional a lo local en el Pacífico sur colombiano, 1780-1930", en *Historiela. Revista de Historia Regional y Local*, vol. 1, n.º 1, 2009, pp. 76-129.
- APONTE, ANDRÉS y BENAVIDES, JAVIER, "Las Farc y las organizaciones comunitarias en San Andrés de Tumaco: desafíos territoriales ante una eventual implementación de los Acuerdos de La Habana", en *Revista Controversia*, n.º 206, 2016, pp. 99-148.
- ARDILA AMAYA, ÉDGAR. "Claves para el estudio de las políticas en justicia comunitaria", en *El Otro Derecho*, n.º 30, 2004, pp. 75-101.
- ARDILA, EDGAR. "Justicia comunitaria: claves para su comprensión", en *Pensamiento Jurídico*, n.º 12, 2000, pp. 43-52.
- ARDILA, ÉDGAR. "Justicia comunitaria y el nuevo mapa de las justicias", en *Criterio Jurídico*, n.º 2, 2002, pp. 45-97.
- ARDILA, ÉDGAR; ZAPATA CANCELADO, MARÍA LUCÍA; JIMÉNEZ JARA, PAOLA; SANTOS MERCADO, ÍNGRID; GAMBA HURTADO, RENÉ y RAMÍREZ BOLÍVAR, LUCÍA. *¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia?*, Medellín, Corporación Región, 2006.
- ARDILA AMAYA, ÉDGAR. *Las fronteras judiciales en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2018.
- ARÉVALO BENCARDINO, JULIÁN JAVIER. "Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros Acuerdos de La Habana", en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, vol. xvii, n.º 30, 2014, pp. 131-169.

- ARÉVALO BENCARDINO, JULIÁN JAVIER. "State Capacity and Support for Democracy: Challenges and Opportunities for Post Conflict Colombia", Documentos de Trabajo n.º 55, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- ARIZA SANTAMARÍA, ROSEMBERT. "Estado del arte de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia", en *Revista IUSTA*, n.º 26, 2007, pp. 58-73. Disponible en: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3022>.
- ARJONA, ANA. *Rebelocracy. Social Order in Colombian Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
- ÁVILA, ARIEL. *Detrás de la guerra en Colombia*, Bogotá, Planeta, 2019.
- BANGUERO VELASCO, RIGOBERTO. *Territorialidad en los reales de minas. Norte del Cauca, 1851-1930*, Cali, Universidad del Valle, 2018.
- BEUF, ALICE. "El concepto de territorio: de las ambigüedades semánticas a las tensiones sociales y políticas", en A. BEUF y P. RINCÓN AVELLANEDA (comps.), *Ordenar los territorios. Perspectivas críticas desde América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Francés de Estudios Andinos, 2017.
- BRAVO, HERNANDO. "Organizaciones de comunidades negras en el Pacífico sur colombiano: procesos identitarios en un contexto de conflicto armado", en *Humanidades. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales*, vol. 9, n.º 13-14, Universidad del Cauca, 2005, pp. 27-50.
- CARDONA, CÉSAR A.; PINILLA, MARCELA y GÁLVEZ, AÍDA. "¡A un lado que viene el progreso! Construcción del proyecto Hidroituango en el cañón del Cauca medio antioqueño, Colombia", en A. ULLOA y S. CORONADO, *Extractivismos y posconflicto en Colombia:*

*retos para la paz territorial*, Bogotá, Cinep, PPP y Universidad Nacional de Colombia, 2016.

CARRERO DELGADO, WILDER A. *Los procesos de formación estatal en Colombia vistos a través de la colonización y las prácticas políticas en el Quindío (1884 y 1930)*, Pereira, Universidad Tecnológica de Pereira, 2018.

CASTILLO DUSSÁN, CÉSAR y BAUTISTA AVELLANEDA, MANUEL. “Acceso a la justicia alternativa: un reto complejo”, en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 28, supl. 2. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27957770012>

CASTRO, RUDESINDO. “Etnia, cultura, territorio y conflicto armado en el Pacífico colombiano”, en J. AROCHA (comp.), *Utopía para los excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina*, Bogotá, CES y Universidad Nacional de Colombia, 2004, pp. 373-384.

CASTRO-HERRERA, FABIO SAÚL. *La justicia comunitaria en el desplazamiento forzado. Un campo jurídico emergente*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2016.

CIRO, ESTEFANÍA; BARBOSA, JULIÁN y CIRO, ALEJANDRA. “Mapa petrolero de la Amazonía y resistencia en el Caquetá: retos de la paz en el posconflicto”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.), *Extractivismo y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Cinep, 2016.

CLAVIJO GALLEGO, TULIO ANDRÉS. *(Re)configuración territorial en el Pacífico caucano: percepción, apropiación y construcción territorial en el municipio de Guapi*, Universidad del Cauca, 2014.

Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2015.

Consejo Noruego para los Refugiados. “Informe Final MIRA: Consejos Comunitarios Alto Guapi y San Francisco, Guapi (Cauca). Situación de afectación por conflicto Consejos comunitarios Alto Guapi y San Francisco”, Bogotá, junio de 2016.

CORONADO DELGADO, SERGIO y BARRERA RAMÍREZ, VÍCTOR. “Recursos mineros y construcción de paz territorial en Colombia. ¿Una contradicción insalvable?”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.), *Extractivismo y posconflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Cinep, 2016.

CRIADO DE DIEGO, MARCOS. “¿Qué es la paz territorial?”, en M. CRIADO DE DIEGO (dir.), *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

CRIADO DE DIEGO, MARCOS. “¿Participación o derechos? El fracaso relativo de la democracia participativa en Colombia y las prioridades en la implementación territorial de la paz”, en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA MEJÍA y G. PAVANI, *La ciencia del derecho constitucional comparado. Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, vol. II, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 211-236.

CRIADO DE DIEGO, MARCOS. “Hacer la paz en los lugares del conflicto. La paz territorial como eje central del proceso de paz en Colombia”, en R. MORENO FONSERET y P. PAYÁ LÓPEZ, *Memoria y justicia transicional en Europa y América Latina*, Granada, Comares, 2018, pp. 206-217.

CUERVO RESTREPO, JORGE IVÁN. “Lineamientos de política pública para el acceso a la justicia de personas de escasos recursos”, en *Cuadernos del CIPE*, n.º 3, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

Defensoría del Pueblo de Colombia. “Informe Estructural Situación de Riesgo por Conflicto Armado en la Costa Pacífica

Caucana, Municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay”, Bogotá, abril de 2014.

Departamento Nacional de Planeación. *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro*, Bogotá, DNP, Cámara de Comercio de Bogotá y Corporación Excelencia en la Justicia, 2015.

DI MÉO, GUY. *Géographie sociale et territoire*, París, Nathan Université, 2001.

DUARTE, JULIANA. “Transformaciones socioterritoriales en Casanare por la actividad petrolera: conflictos y resistencias (1990-2010)”, en A. ULLOA y S. CORONADO (eds.), *Extractivismo y conflicto en Colombia: retos para la paz territorial*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Cinep, 2016.

ESCOBAR, ARTURO. “Displacement and Development in the Colombian Pacific”, en *International Social Science Journal*, n.º 175, 2003, pp. 157-167.

ESCOBAR, ARTURO. “Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano”, en E. RESTREPO y A. ROJAS (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 51-70.

ESCOBAR, ARTURO. *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*, Popayán, Enviñón Editores, 2010.

ESPINOSA, NICOLÁS. “Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso”, en *Revista Colombiana de Sociología*, n.º 20, 2003, pp. 117-145.

- FAJARDO SÁNCHEZ, LUIS ALFONSO; ABONDANO LOZANO, DIANA CAROLINA y GARCÍA LOZANO, LUISA FERNANDA. *Los invisibles y la lucha por el derecho en Colombia*, Bogotá, Universidad de Santo Tomás, 2006.
- FALS BORDA, ORLANDO. “El territorio como construcción social”, en *Revista Foro*, n.º 38, 2000.
- FOUCAULT, MICHEL. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.
- FOUCAULT, MICHEL. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FRIEDEMANN, NINA S. DE y AROCHA, JAIME. *De sol a sol. Génesis, transformación y presencia de los negros en Colombia*, Bogotá, Planeta, 1986.
- Fundación ACUA y Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). *Fortalecimiento y desarrollo rural integral de los afrocolombianos: el caso de los territorios colectivos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO. “Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina”, en *El Otro Derecho*, n.º 26 (27), 2001, pp. 13-48.
- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO (ed.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en las zonas de conflicto armado*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Dejusticia, 2008.
- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO y ESPINOSA RESTREPO, JOSE RAFAEL. *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2013.

- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO; ESPINOSA RESTREPO, JOSÉ RAFAEL; LALINDE ORDÓÑEZ, SEBASTIÁN y VILLADIEGO BURBANO, CAROLINA. *Casas de justicia: una buena idea mal administrada*, Bogotá, Dejusticia, 2015
- GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO; TORRES ECHEVERRY, NICOLÁS; REVELO REBOLLEDO, JAVIER; ESPINOSA RESTREPO, JOSÉ RAFAEL y DUARTE MONTOYA, NICOLÁS. *Los territorios de paz. La construcción del Estado local en Colombia*, Bogotá, Dejusticia, 2016.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO. *Colonialismo interno (una redefinición)*, México, UNAM, 2003.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E. “Espacios vacíos y control social a fines de la Colonia”, en *Análisis. Conflicto Social y Violencia en Colombia*, n.º 4, Documentos ocasionales n.º 60, Cinep, Bogotá, 1990.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E., “Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana”, en R. SILVA (ed.), “Territorios, regiones, sociedades”, Bogotá, Cerec, 1994.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E.; BOLÍVAR, ÍNGRID y VÁSQUEZ, TEÓFILO. *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep, 2002.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E. “Espacio, conflicto y poder: las dimensiones territoriales de la violencia y la construcción del Estado en Colombia”, en *Revista Sociedad y Economía*, n.º 17, 2009.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E. *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Odecofi y Cinep, 2014.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, FERNÁN E.; VÁSQUEZ, TEÓFILO y APONTE, ANDRÉS. “Acercamiento a la evolución territorial de los actores armados: sugerencias para la construcción de la paz

territorial”, en M. CRIADO DE DIEGO (dir.), *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

GONZÁLEZ STEPHAN, BEATRIZ. “Cuerpos de la nación: cartografías disciplinarias”, en *Anales*, n.º 2, 1999, pp. 71-106.

GONZALO QUIROGA, MARTA; GORJÓN GÓMEZ, FRANCISCO J. y SÁNCHEZ GARCÍA, ARNULFO (coords.). *Métodos alternos de solución de conflictos. Herramientas de paz y modernización de la justicia*, Madrid, Dykinson y Universidad Rey Juan Carlos, 2011.

GUTIÉRREZ FLÓREZ, FELIPE. *Las comunicaciones en la transición del siglo XIX al XX en el Sistema Territorial Colombiano*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 2011.

GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO. “Las aporías de la modernización desde los partidos”, en F. GUTIÉRREZ SANÍN, *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos y la democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2007.

GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO. “Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia”, en Fundación Konrad Adenauer, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

GRUESO, LIBIA. “Representaciones y relaciones en la construcción del proyecto político y cultural del Proceso de Comunidades Negras en el contexto del conflicto armado en la región del Pacífico sur colombiano”, en D. MATO (ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 2005, pp. 53-70.

GRUESO, LIBIA; ROSERO, CARLOS y ESCOBAR, ARTURO. “El proceso organizativo de comunidades negras en el Pacífico sur colombiano”, en *Ecología Política*, n.º 14, 1995, pp. 47-64.

GRUESO, LIBIA; ROSERO, CARLOS y ESCOBAR, ARTURO. "The Process of Black Community Organizing in the Southern Pacific Coast Region of Colombia", en S. ÁLVAREZ, E. DAGNINO y A. ESCOBAR (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Oxford, Westview Press, 1998, pp. 196-219.

GRUESO, LIBIA y ARROYO, LEYLA A. "Las mujeres y la defensa del lugar en las luchas del movimiento negro colombiano", en W. HARCOURT y A. ESCOBAR (eds.), *Las mujeres y las políticas del lugar*, México, UNAM, 2007

HARVEY, DAVID. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural* (1990), Buenos Aires, Amorrortu, 1998.

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. "Paz, implementación y reorganización territorial", en M. CRIADO DE DIEGO (dir.), *La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2017.

HERRERA TAPIA, FRANCISCO y GÓMEZ DEMETRIO, WILLIAM. "La Ley de Desarrollo Rural Sustentable en México. Notas sobre su contenido y aplicación", en F. R. LEIVA (ed.), *Territorio en vilo. Desarrollo rural para el posconflicto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.

HOFFMANN, ODILE y QUINTÍN, PEDRO. "Organización social, dinámicas culturales e identidades de las poblaciones afrocolombianas del Pacífico y suroccidente en un contexto de movilidad y urbanización", en *Boletín Socioeconómico*, n.º 31 Cidse, Universidad del Valle, Cali, 1999, pp. 134-140.

HOFFMANN, ODILE. "Collective Memory and Ethnic Identities in the Colombian of Pacific", en *Journal of Latin American Anthropology*", vol. 7, n.º 2, 2002, pp. 118-138.

- HOFFMANN, ODILE. "La política vs. lo político. La estructuración del campo político contemporáneo en el Pacífico sur colombiano", en *Hacer política en el Pacífico sur: algunas aproximaciones*, Documentos de trabajo Cidse n.º 39, Universidad del Valle, Cali, 1999, pp. 37-68.
- HOFFMANN, ODILE. *Comunidades negras en el Pacífico colombiano. Innovaciones y dinámicas étnicas*, Quito, IFEA, IRD y Ediciones Abya-Yala, 2007.
- HOSKIN, GARY. "El Estado y los partidos políticos en Colombia", en F. BOTERO (comp.), *Partidos y elecciones en Colombia*, Bogotá, Cesó y Uniandes, 2011.
- ILSA. Número monográfico "El acceso a la justicia, entre el derecho formal y el derecho alternativo", en *El Otro Derecho*, n.º 35, 2006.
- JURADO, FERNANDO. *Esclavitud en la Costa Pacífica: Iscuandé, Tumaco, Barbacoas y Esmeraldas. Siglos XVI al XIX*, Quito, Ediciones AbyaYala, 1990.
- LEAL, CLAUDIA. "Barbacoas, dicha y desgracia del oro", en *Esteros*, n.º 7, 1993, pp. 10-19.
- LEAL, CLAUDIA. "La minería del oro en el Pacífico colombiano: situación actual, consecuencias y propuesta", Bogotá, Proyecto Biopacífico, mimeo, 1994.
- LEAL, CLAUDIA. "La explotación de la palma de naidí en el Pacífico sur colombiano", Bogotá, Proyecto Biopacífico, 1998.
- LEAL, CLAUDIA. "Un puerto en la selva: naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940", en *Historia Crítica*, n.º 30, 2005, pp. 39-65.

- LEFEBVRE, HENRI. *La producción del espacio* (1974), Madrid, Capitán Swing, 2013.
- LEMAITRE RIPOLL, JULIETA. *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, Bogotá y Buenos Aires, Universidad de los Andes y Siglo XXI Editores, 2019.
- LONDOÑO TORO, BEATRIZ y PERALTA GONZÁLEZ, LALY CATALINA (eds.). *La voz de las víctimas: reto para la academia ante el posconflicto*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2018.
- LÓPEZ, CLAUDIA. *¡Adiós a las Farc! ¿Y ahora qué?*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE, 2016.
- MACHADO CARTAGENA, ABASALÓN. *Multimodalidad y diversidad en el campo colombiano*, Bogotá, Odecofi y Cinep, 2017
- MINAUDIER, JEAN PIERRE. "Une région minière de la Colonie á l'Indépendance: Barbacoas 1750-1830. (Économie, société, vie politique locale)", en *Bulletin de l'Institute Français d'Études Andines*, vol. 17, n.º 2, 1988, pp. 81-104.
- Ministerio de Trabajo de Colombia y PNUD. *Perfil productivo: Municipio de Guapi*, Bogotá, PNUD, 2013.
- Ministerio de Minas y Energía y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). "Municipio de Guapi (Cauca): Modelo Integrado de Información para el Ordenamiento Minero", Bogotá, 2017.
- Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de San Francisco*, Bogotá, 2017.

Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guajú*, Bogotá, 2017.

Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Alto Guapi*, Bogotá, 2017.

Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Guapi Bajo*, Bogotá, 2017.

Ministerio del Interior - Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. *Plan de Caracterización del Consejo Comunitario de Napi*, Bogotá, 2017.

MOLANO, ALFREDO. *De río en río. Vistazo a los territorios negros*, Bogotá, Aguilar, 2017.

MOLANO, ALFREDO. "La justicia guerrillera", en B. DE SOUSA SANTOS y M. GARCÍA VILLEGAS (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, t. II, Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Uniandes, 2001.

MUÑOZ, PALOMA. "La salsa, el rap y el reggaetón: mediaciones musicales en Guapi y norte del Cauca", en Grupo Interdisciplinario de Investigación Poliedro (ed.), *Sentir, pensar, decir la identidad: una exploración de las identidades culturales en Guapi y el norte del Cauca*, Popayán, Universidad del Cauca, 2006, pp. 259-283.

OQUIST, PAUL. *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Banco Popular, 1978.

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA). "Colombia: desplazamiento masivo (Guapi, Cauca)", Informe de Situación n.º 1, julio de 2011.

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA). "Colombia: desplazamientos masivos en Guapi (Cauca)", Informe de Situación n.º 1, Bogotá, septiembre de 2014.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). "Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2016", Bogotá, julio de 2017.

OSLENDER, ULRICH. "Espacio e identidad en el Pacífico colombiano: perspectivas desde la costa caucana", en *Cuadernos de Geografía*, vol. II, n.º 1-2, 1998, pp. 251-290.

OSLENDER, ULRICH. "La lógica del río: estructuras espaciales del proceso organizativo de los movimientos sociales de comunidades negras en el Pacífico colombiano", en M. PARDO (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, ICANH, 2001, pp. 123-148.

OSLENDER, ULRICH. "Communities in the Crossfire: Afro-Colombians Defend their Territorial Rights on the Pacific Coast", en *Hemisphere*, n.º 11, 2002, pp. 24-27.

OSLENDER, ULRICH. "'The Logic of the River': A Spatial Approach to Ethnic-territorial Mobilization in the Colombian Pacific Region", en *The Journal of Latin American Anthropology*, vol. 7, n.º 2, 2002, pp. 86-117.

OSLENDER, ULRICH. "Discursos ocultos de resistencia: tradición oral y cultura política en comunidades negras de la costa Pacífica colombiana", en *Revista Colombiana de Antropología*, n.º 39, 2003, pp. 203-236.

- OSLENDER, ULRICH. "Fleshing Out the Geographies of Social Movements: Black Communities on the Colombian Pacific Coast and the Aquatic Space", en *Political Geography*, n.º 23, 2004, pp. 957-985.
- OSLENDER, ULRICH. "Geografías de terror y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: conceptualizando el problema y buscando respuestas", en E. RESTREPO y A. ROJAS (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004, pp. 33-50.
- OSLENDER, ULRICH. "Des-territorialización y desplazamiento forzado en el Pacífico colombiano: la construcción de 'geografías del terror'", en D. HERRERA y C. E. PIAZZINI (eds.), *(Des)territorialidades y (no) lugares*, Medellín, La Carreta Editores, 2006, pp. 155-172.
- OSLENDER, ULRICH. *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano: hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología - ICANH, 2008.
- PALACIOS, MARCO. "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica", en M. PALACIOS, *La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2002.
- PALOP, JOSEFINA y GARCÍA, SARA. "Aportaciones a la etnohistoria de la provincia de Barbacoas", en S. F. BOUCHARD y M. GUINEA (eds.), *Relaciones interculturales en el área ecuatorial del Pacífico durante la época precolombina*, Oxford, BAR International Series 503, 1989, pp. 199-219.
- PARDO, MAURICIO. "Movimientos sociales y relaciones interétnicas", en A. ESCOBAR y Á. PEDROSA (eds.), *Pacífico: ¿desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Cerec, 1996, pp. 299-315.

- PARDO, MAURICIO (ed.). *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, ICAANH y Colciencias, 2001.
- PAZ REY, FELIPE SANTIAGO. "El palenque de Barbacoas: historia de un alzamiento de esclavos en el siglo XVIII", en *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 23, 1980-1981, pp. 415-463.
- PEDRAZA GÓMEZ, ZANDRA. *En cuerpo y alma. Visiones del progreso y de la felicidad. Educación, cuerpo y orden social en Colombia (1830-1990)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.
- PEÑA, XIMENA; VÉLEZ, MARÍA ALEJANDRA; CÁRDENAS, JUAN CARLOS y PERDOMO, NATALIA. "La propiedad colectiva mejora las inversiones de los hogares. Lecciones de la titulación de tierras a las comunidades afrocolombianas", en *Cuadernos CEDE*, n.º 24, Universidad de los Andes, Bogotá, 2016.
- PORRAS SANTANILLA, LAURA. "El derecho funciona más como espada que como escudo para los rebuscadores de Bogotá", en C. GIRALDO (coord.), *Economía popular desde abajo*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, Fundación Escuela para el Desarrollo y Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- RAMÍREZ, MARÍA CLEMENCIA. *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Colciencias, 2001.
- RAMÍREZ-OROZCO, MARIO. *La paz sin engaños. Estrategias de solución para el conflicto en Colombia* (2008), 2.ª ed., Bogotá, Universidad de La Salle, 2013.
- RESTREPO, EDUARDO. "Imaginando comunidad negra: etnografía de la etnización de las poblaciones negras en el Pacífico sur colombiano", en M. PARDO (ed.), *Acción colectiva, Estado y etnicidad en el Pacífico colombiano*, Bogotá, ICAANH, 2001, pp. 41-70.

- RESTREPO, EDUARDO. "Políticas de la alteridad: etnización de 'comunidad negra' en el Pacífico sur colombiano", en *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 7, n.º 2, 2002, pp. 34-58.
- RESTREPO, EDUARDO. "El giro al multiculturalismo desde un encuadre afro-indígena", en *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 12, n.º 2, 2007, pp. 475-486.
- RESTREPO, EDUARDO y ROJAS, AXEL. *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*, Popayán, Universidad del Cauca, 2010.
- RETTBERG, ANGELIKA. *Buscar la paz en medio del conflicto: un propósito que no da tregua. Un estudio de las iniciativas de paz en Colombia (desde los años 90 hasta hoy)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2006.
- RICO REVELO, DIANA C. y LÓPEZ GARCÍA, JULIÁN (comps.). *Territorio, conflictos y posconflictos. Mirada interdisciplinaria*, Bogotá, Universidad del Norte, 2018.
- RIVAS, NELLY YULISSA, "Territorialidad, autoridad y Ley 70 en el río Mejicano (municipio de Tumaco-Nariño)", en *Cuadernos de Trabajo CIDSE*, n.º 39, 1999, pp. 69-83.
- RODRÍGUEZ, STELLA. "Libres y culimochos: ritmo y convivencia en el Pacífico sur colombiano", en C. MOSQUERA, M. PARDO y O. HOFFMANN (eds.), *Afrodendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ICANH, IRD e ILAS, 2002, pp. 313-332.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, CÉSAR; GARCÍA VILLEGAS, MAURICIO y UPRIMNY YEPES, RODRIGO. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006.

- ROLDÁN, MARY. *A sangre y fuego. La Violencia en Antioquia, Colombia. 1946-1953*, Bogotá, ICAHN y Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, 2003.
- ROMERO VERGARA, MARIO DIEGO. *Poblamiento y sociedad en el Pacífico colombiano, siglos XVI al XVIII*, Cali, Universidad del Valle, 1995.
- ROMERO VERGARA, MARIO DIEGO, *Territorialidad y familia entre sociedades negras del sur del valle del río Cauca*, Cali, Universidad del Valle, 2017.
- ROMERO VERGARA, MARIO DIEGO (comp.). *Historias, sociedades y culturas afrodescendientes*, Cali, Universidad del Valle, 2017.
- SAFFORD, FRANK y PALACIOS, MARCO. *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Nueva York, Oxford University Press, 2002 (trad. esp., F. SAFFORD y M. PALACIOS, *País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004).
- SAFFORD, FRANK. "País fragmentado: continuidad y cambio en la geografía económica de Colombia", en F. SAFFORD y M. PALACIOS, *País fragmentado, sociedad dividida*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.
- SALAS-SALAZAR, LUIS GABRIEL. "Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia", en *Bitácora*, vol. 26, n.º 2, 2016, pp. 45-57.
- SANKEY, KYLA. "El boom minero en Colombia: ¿locomotora del desarrollo o de la resistencia?", en *Estudios Críticos del Desarrollo*, vol. III, n.º 4, 2013, pp. 113-144.
- SCHEJTMAN, ALEXANDER y BERDEGUÉ, JULIO A. *Desarrollo Rural Territorial*, Santiago de Chile, RIMISP y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004.

SOJA, EDWARD W. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso, 1989.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, vol. I, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Superservicios). "Evaluación Integral de Prestadores. Unidad Prestadora de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio de Guapi (Cauca)", Bogotá, abril de 2017.

TIRADO, ÁLVARO. "El caso de las minas de Timbiquí", en *Cuadernos Colombianos*, vol. I, 1974, pp. 37-63.

UMAÑA HERNÁNDEZ, CAMILO EDUARDO. "Cuando el Estado es ausente: ¿qué sucede con los derechos? (Re)configuración constitucional de los derechos fundamentales en Colombia", en F. PADRÓN PARDO y M. CORREA HENAO, *¿El Estado constitucional en jaque?*, t. 4, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y Presidencia de la República de Colombia. "Proyecto Agua y Saneamiento Básico para el Pacífico Sur (Municipios Guapi-Tumaco). Plan Todos Somos PAZcífico", Bogotá, octubre de 2016.

URIBE DE HINCAPIÉ, MARÍA TERESA y ÁLVAREZ, JESÚS MARÍA. *Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987.

URIBE DE HINCAPIÉ, MARÍA TERESA. *Urabá: región o territorio*, Medellín, Inery Corpourabá, 1992.

- URIBE DE HINCAPIÉ, MARÍA TERESA. "Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?", en *Estudios Políticos*, n.º 15, 1999.
- VALENCIA, LEÓN y ÁVILA, ARIEL. *Los retos del posconflicto*, Bogotá, Ediciones B, 2016.
- VALENCIA PERAFÁN, MIREYA EUGENIA. "Doce años del programa desarrollo sostenible en territorios rurales: ¿cómo vamos?", en F. R. LEIVA (ed.), *Territorio en vilo. Desarrollo rural para el posconflicto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- VÉLEZ, MARÍA ALEJANDRA; ROBALINO, JUAN; CÁRDENAS, JUAN CARLOS; PAZ, ANDREA y PACAY, EDUARDO. "Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-descendant Communities in the Colombian Pacific Region", en *Cuadernos Cuadernos CEDE*, n.º 3, Universidad de los Andes, Bogotá, 2019.
- VÉLEZ MEJÍA, CARMENZA. *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*, Bogotá, FIP y USAID, 2015.
- VILLARRAGA SARMIENTO, ÁLVARO (comp.). *Biblioteca para la paz. Los procesos de paz en Colombia (1982-2014)*, Bogotá, Fundación Cultura Democrática, OIM y USAID, 2015.
- VILLADIEGO BURBANO, CAROLINA y LALINDE ORDÓÑEZ, SEBASTIÁN. *Sistema de justicia territorial para la paz*, Bogotá, Dejusticia, 2017.
- WADE, PETER. *Gente negra. Nación mestiza*, Bogotá, Universidad de Antioquia, Instituto Colombiano de Antropología, Uniandes y Siglo del Hombre Editores, 1997.
- WADE, PETER. "Los guardianes del poder: biodiversidad y multiculturalidad en Colombia", en E. RESTREPO y A. ROJAS, *Conflicto e invisibilidad. Retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Universidad del Cauca, 2004.

WEST, ROBERT. *The Lowlands of Colombia*, Baton Rouge, Louisiana State University, 1957.

ZAPATA, YOLANDA INÉS. “El porvenir de la tradición: hacia el estudio de la administración de justicia en las comunidades afrodescendientes del Pacífico colombiano”, trabajo de grado, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2005.

ZULUAGA, FRANCISCO. “Conformación de las sociedades negras del Pacífico”, en A. VALENCIA LLANO (ed.), *Historia del Gran Cauca: historia del Suroccidente colombiano*, Cali, Universidad del Valle e Instituto de Estudios del Pacífico, 1994.



Editado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad Externado de Colombia  
en noviembre de 2019

Se compuso en caracteres Palatino de 11 puntos  
y se imprimió sobre Holmen Book Cream de 60 gramos  
Bogotá (Colombia)

*Post tenebras spero lucem*

