

Nariño: Paz y región Análisis de la conflictividad



Área de paz,
desarrollo y
reconciliación



PN
UD

Colombia

Bruno Moro
Representante Residente, Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

María del Carmen Sacasa
Directora de País A.I.

Elaborado por
Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Alessandro Preti
Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación

Olga González Reyes
Astrid Elena Villegas
Unidad de Análisis

Borja Paladini Adell, Paloma Blanch, Carlos Pérez,
Adriana Ordoñez, Dario Tovar, Nathaly Ibarra,
Pedro Burbano, Rosa Dalia Delgado y Yhancy Coral
Oficina territorial de Nariño

Reconocimiento especial
Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del PNUD,
Nueva York (BCPR, por su sigla en inglés)

Agradecimientos
Luis Carpa

Fotografía de portada
Borja Paladini Adell,

Diseño, impresión y acabados
Impresol PBX: 2508244
www.impresoediciones.com

Documento de trabajo de PNUD
para su uso interno

Las opiniones y planteamientos expresados no reflejan
necesariamente las opiniones del PNUD, su junta directiva,
ni los Estados miembros.

Junio de 2010

▶▶▶▶ El análisis que se presenta a continuación se apoyó en entrevistas a actores locales realizadas en el terreno y en el Estudio sobre Nariño y otras regiones elaborado por PNUD - CINEP - SYNERGIA, en proceso de publicación

Su elaboración se basa en la metodología “Análisis del desarrollo relacionado con el conflicto” (Conflict-related Development Análisis - CDA, por su sigla en inglés), herramienta preparada por la Dirección para la Prevención de Crisis y la Recuperación del PNUD (Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR), utilizada en diferentes países del mundo.



Contenido

4 Antecedentes

7 Las causas estructurales y coyunturales de la conflictividad y sus actores

7 Ubicación estratégica: geopolítica, comercio fronterizo y relación entre los pueblos

12 Marginalidad, pobreza y desigualdad

15 Una débil economía

20 Atraso y debilidad estatal

21 La presencia de grupos armados ilegales

27 El narcotráfico, los cultivos de uso ilícito y el impacto socioambiental

30 Actores locales de paz y sus capacidades de construcción de paz

30 Bases culturales de la paz e incidencia en lo político

31 Características de la movilización social en Nariño

33 Expresiones y formas de la movilización social en Nariño

40 Situación actual y dinámicas

40 La presión por la tierra y sobre el ambiente

47 La degradación del conflicto

49 Poblaciones vulnerables y su afectación por el conflicto

63 Escenarios posibles y tendencias

67 Identificación de caminos a seguir

67 Prevención, mitigación de efectos del conflicto

transformación de conflictos y cultura de paz

68 Verdad, justicia, reparación y derechos humanos

69 Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz

70 Desarrollo social y económico

70 sostenible para la paz y cohesión social

70 Frontera y trabajo binacional

71 La cooperación internacional

1. Antecedentes



Mapa OCHA

Nariño se caracteriza por su vocación de paz, por su carácter pluriétnico y cultural, por sus riquezas naturales y por haber sido un “remanso de paz” hasta hace 10 años, porque desde entonces es uno de los departamento más visibles del país por la intensidad del conflicto armado y su impacto en la sociedad civil, el país y las relaciones bilaterales.

Este departamento está ubicado al suroccidente del país, limita al norte con Cauca, al oriente con Putumayo, al occidente con el océano Pacífico y al sur con Ecuador, país con el cual comparte una frontera cercana a los 250 kilómetros.

En sus 33.093 kilómetros cuadrados, distribuidos en 64 municipios, viven un total de 1'541.956 habitantes (censo DANE, 2005); de ellos 771.908 son mujeres (50,1%) y 770.048 son hombres (49,9%). Para 2008, la proyección era de 1'599.646 personas.

Sobresale su biodiversidad, así como su pluralidad cultural y la identidad de los nariñenses, no solo por su variedad étnica sino por sus innumerables expresiones culturales, como el Carnaval de Pasto –Carnaval de Blancos y Negros–, que ya es reconocido en el país y en el ámbito internacional.

Uno de los aspectos que define y ha configurado la identidad del departamento es la condición pluriétnica de sus pobladores (cuadro 1): mestizos (1'085.537, que representan el 70,4%); afrodescendientes (289.888, el 18,83%) e indígenas (166.531, el 10,8%).



Cuadro 1. POBLACIÓN INDÍGENA Y AFROCOLOMBIANA

	Población	Indígenas	%	Afrocolombianos	%
Nariño	1.541.956	166.531	10,8	289.888	18,8

Fuente: DANE, Censo general 2005.

La población indígena se asienta en 67 resguardos que ocupan una extensión de 467.000 hectáreas en 24 municipios. Los pueblos indígenas son los pastos, inga, awá, eperara-siapi-dara, kofán y quillacinga. Estas comunidades se destacan por “su cosmovisión integradora de la naturaleza, la economía, el hábitat y la vida espiritual; así mismo su capacidad de resistencia, su sentido comunitario y de solidaridad expresado en las mingas que, en buena hora, sobreviven en los Andes latinoamericanos”¹.

Los afrodescendientes, entre tanto, habitan principalmente en Tumaco, Barbacoas, El Charco, La Tola, Magüi-Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Santa Bárbara, aunque también hay comunidades en Leiva, Cumbitara y Policarpa. Según la Gobernación de Nariño, “la población afrodescendiente le aporta a la cultura el cimarronaje libertario, su amigable relación con un territorio particularmente biodiverso, al igual que la fiesta y la alegría que les son propias”².

Predomina también la población campesina, otro actor importante que caracteriza a Nariño, y en ella confluyen pobladores nacidos en esta tierra y colonos procedentes, en su mayoría, de departamentos del sur del país, ya que Nariño se creó en 1904 “como una segregación del departamento del Cauca, con una extensión original de 136.000 kilómetros cuadrados. De este territorio se separó la Comisaría Especial del Putumayo; además, una parte pasó a la Comisaría del Caquetá y otra al departamento del Cauca”³.

El papel de los campesinos ha sido clave en el departamento, más si se considera que Nariño es marcadamente rural.

“En 1964 el departamento tenía el 70% de su población en el sector rural, frente al 48% del total nacional. En 2005 más de la mitad de la población de Nariño (53%) todavía vivía en zonas rurales, solo superado por el departamento del Cauca (59%), mientras en el total nacional esa participación se había reducido al 24%. Nariño tiene 21 municipios con población igual o inferior a 10 mil habitantes y apenas tres municipios con más de 100 mil (Pasto, Tumaco e Ipiales). Esta situación demográfica confirma la condición de ruralidad del departamento de Nariño, así como su dependencia con el sector primario de la economía”⁴.

1 Plan departamental de desarrollo Adelante Nariño 2008-2012, p. 4.

2 Plan departamental de desarrollo Adelante Nariño 2008-2012, p. 4.

3 Viloria de la Hoz, Joaquín (2007). Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico, Serie documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República, 87, marzo, p. 12.

4 *Ibidem*, p. 19.

El censo 2005 reveló que la mayoría de los inmigrantes que viven en Nariño provienen de Valle del Cauca, Putumayo y Cauca, mientras que los inmigrantes de Cauca y Putumayo son oriundos de Valle y Nariño, lo que muestra los lazos que existen entre estas regiones.

Por sus características ambientales y culturales, Nariño ha sido catalogado como un departamento de costa y sierra e integrado por varias subregiones, las cuales fueron redefinidas por el último plan de desarrollo de Nariño (2008-2001), dadas las solicitudes de alcaldes que señalaron que se debían tener en cuenta criterios de tipo natural, geográfico, histórico, cultural y productivo y también otros factores de orden social e institucional.

Es así como, según el plan de desarrollo, las subdivisiones del departamento son⁵:

- ▶ **Norte.** Agrupa a los municipios de Albán, Arboleda, Belén, Buesaco, Colón, Cumbitara, El Peñol, El Rosario, El Tablón de Gómez, El Tambo, La Cruz, La Unión, Leiva, Los Andes-Sotomayor, Policarpa, San Bernardo, San Lorenzo, San Pablo, San Pedro de Cartago y Taminango. Corresponde al 15,35% del territorio, con una superficie de 5.080 kilómetros cuadrados, donde viven 285.399 habitantes (18,5% del total del departamento), el 76% en el sector rural.
- ▶ **Occidente.** La conforman los municipios de Ancuya, Consacá, Guaitarilla, La Llanada, Linares, Providencia, Samaniego, Sandoná y Santacruz-Guachavez. Su superficie es de 1.337 kilómetros cuadrados, que representa el 4,04% del departamento. En esta subregión viven 159.381 habitantes (10,3% del total del departamento), de los cuales el 4% es indígena y el 70% vive en el sector rural.
- ▶ **Sur.** La integran los municipios de Aldana, Contadero, Córdoba, Cuaspud-Carlosama, Cumbal, Funes, Guachucal, Gualmatán, Iles, Imués, Ipiales, Ospina, Potosí, Puerres, Pupiales, Sapuyes y Túquerres. Tiene el 15,5% del territorio de Nariño (5.130 kilómetros cuadrados de extensión), donde viven 317.667 habitantes (20,6% del total del departamento). El 35% es indígena y el 61% vive en la zona rural.
- ▶ **Pacífica.** Pertenecen a esta subregión los municipios de Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí-Payán, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara y Tumaco. Representa el 60,04% del territorio de Nariño (19.872 kilómetros cuadrados de extensión), donde vive el 22,6% de la población total del departamento (347.636 habitantes). El 79% es afrodescendiente, el 16% indígena y el 65% vive en el sector rural.
- ▶ **Centro - Pasto.** Está conformada por los municipios de Pasto, Chachagüí, La Florida, Nariño, Tangua y Yacuanquer. Tiene una extensión de 1.674 kilómetros cuadrados (5,05% de Nariño), donde habitan 431.873 personas, el 28% de la población total del departamento.



Las poblaciones de estas subregiones, caracterizadas por su vocación de paz, han vivido en la marginalidad y la exclusión, con altos índices de pobreza y desigualdad, en especial los indígenas y los afrocolombianos. En repetidas ocasiones han insistido en que su departamento ha sufrido del aislamiento geográfico y ha sido históricamente abandonado por el Estado, percepciones que también son compartidas por organizaciones sociales, la academia y varias instituciones locales y nacionales.

Si bien estos factores no explican por sí solos la coyuntura actual del conflicto armado –con el rol determinante que el narcotráfico ha desempeñado en la conflictividad del departamento–, sí han sido una base que han aprovechado los diferentes grupos armados ilegales para continuar con sus acciones, mantenerlas y convertir a Nariño en uno de los departamentos con una de las más graves situaciones humanitarias y un conflicto armado de alta intensidad.

Y como señala el plan de desarrollo mencionado, “la situación es más preocupante al constatar que la vida y la integridad de los nariñenses se ven afectadas no solo por la violencia de tipo político y económico sino también por la de carácter social e intrafamiliar”⁶.

2. Las causas estructurales y coyunturales de la conflictividad y sus actores

Ubicación estratégica: geopolítica, comercio fronterizo y relación entre los pueblos

Nariño es un departamento estratégico por su ubicación en la geografía nacional y en el contexto internacional. En él confluyen el Pacífico biogeográfico, una de las regiones más ricas en biodiversidad, agua y oxígeno; los Andes, base de la identidad cultural de muchos pueblos latinoamericanos; la Amazonia, reserva ambiental del planeta; y la frontera internacional de Colombia con Suramérica.

La región cuenta, además, con ecosistemas estratégicos y abiertos; con una gran riqueza hidrográfica que ha hecho que Nariño sea la despensa de recursos hídricos, ya que allí tienen origen importantes cuerpos de agua (ríos y lagunas) que irrigan todo el territorio; y con una gran variedad topográfica y climática que se refleja, por lo tanto, en flora y fauna.

⁶ Plan departamental de desarrollo Adelante Nariño 2008-2012, p. 14.

Su ubicación ha hecho que el departamento sea el eje de importantes obras de infraestructura de carácter internacional que se tienen previstas para construir, entre ellas lo que se ha denominado el corredor multimodal Tumaco-Puerto Asís-Belém do Pará (Brasil), que uniría la costa pacífica de Colombia con la costa atlántica de Brasil.

Precisamente, en un estudio sobre la vía Pasto-Mocoa, que hace parte de dicho corredor, se advierte que esta será una vía que permitirá la integración de los departamentos del sur de Colombia y sus acercamientos con los centros de producción y consumo, que ayudará a evitar el aislamiento de Pasto como centro urbano y productor y que contribuirá a solucionar el “cuello de botella” del transporte de carga pesada entre Ecuador y Colombia y entre las costas del Atlántico y el Pacífico⁷.

Lo que significa esta construcción en el ámbito nacional e internacional evidencia la importancia de esta esquina de Colombia. Según el mencionado estudio, esta carretera es clave por varias razones:

“En primer lugar, esta vía hace parte del corredor multimodal Tumaco-Belém do Pará, que conecta el puerto de Tumaco en el Pacífico colombiano con Belém do Pará en el Atlántico brasilero, lo cual lo inserta en el eje vial Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto Asís. En segundo lugar, hace parte del corredor Mocoa-Santa Ana-San Miguel-Quito, que conecta a Colombia con Ecuador y Venezuela, por Bogotá en sentido norte-sur. Y en tercer lugar, esta vía permite conectar Pasto con las áreas agrícolas de Nariño y el centro del país por medio de la vía Mocoa-Pasto-Neiva-Bogotá”⁸.

Su ubicación también ha sido eje para las poblaciones fronterizas, teniendo en cuenta que Colombia y Ecuador comparten cerca de 250 kilómetros de frontera y que entre sus pueblos hay unos lazos históricos, económicos y culturales; tanto así, que para muchos de los habitantes de Nariño, por ejemplo los de Ipiales y Pasto, es mucho más fácil y rápido llegar por carretera a Quito, Ecuador (están en cuatro o cinco horas), que viajar a Cali.

Como lo dice la especialista Socorro Ramírez,

“es que la frontera no está articulada por rayas claras en los tratados, pero porosas en las relaciones cotidianas de la gente, sino que está unida por lazos étnicos, familiares, sociales, culturales”⁹.



7 Flórez, Margarita y otros autores (2007). *Selva abierta, vía Pasto-Mocoa e hidrovía del Putumayo. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, diciembre.

8 *Ibidem*, pp. 38-40.

9 Ramírez, Socorro (2009). *Ecuador y Colombia: peligrosa espiral de sanciones y retaliaciones. Razón Pública [en línea]*, 25 de septiembre.

En esos municipios de frontera, donde se concentra el mayor número de resguardos indígenas de Nariño y se vive de la ganadería lechera y del comercio fronterizo, la interacción entre los dos pueblos se ha convertido en algo indispensable para la mutua sobrevivencia, más si se tienen en consideración las condiciones de marginalidad en la que viven sus habitantes.

Una demostración de ello es que de los nariñenses que viven en el exterior, el 52,4% residen en Ecuador, el 12,2% en España y el 10,5% en Estados Unidos, según el censo de 2005.

Con el fin de impulsar nuevas inversiones y fortalecer las exportaciones nacionales, en el año 2001 Colombia expidió la Ley 677 que creó las zonas económicas especiales de exportación de Ipiales, Buenaventura, Cúcuta y Valledupar y, en 2003, se creó la de Tumaco. Estas zonas, que están ubicadas en municipios fronterizos y cuentan con un régimen jurídico especial, contribuyeron a estrechar aún más esos lazos colombo-ecuatorianos.

Los nexos económicos fronterizos también se evidencian por las importaciones y exportaciones, el turismo, los empleos que se generan en los dos países (cuadro 2) y hechos concretos, como que, en el primer trimestre de 2008, Colombia llegó a cubrir el 20% de las necesidades de energía eléctrica de Ecuador¹⁰.

“Por el tamaño de las economías, para Ecuador son más significativos los 800 millones de dólares anuales que le vende a Colombia que los 1.500 millones que le compra. A ambos lados están amenazados muchos puestos de trabajo –150.000 en Colombia y 50.000 en Ecuador– y se pueden quebrar empresas medianas y pequeñas que pagan impuestos y dependen de materias primas o del intercambio con el otro país”¹¹.

Cuadro 2 NEXOS ECONÓMICOS FRONTERIZOS

Concepto	Colombia	Ecuador	Periodo
Inversiones (millones de dólares)	411,6	110,2	2008 (aproximado total stock)
Exportaciones FOB (millones de dólares)	592,8	260,7	En mayo de 2009
Exportaciones FOB (millones de dólares)	661,4	311,9	En mayo de 2008
Exportaciones FOB (millones de dólares)	1.727,40	775,3	En diciembre de 2008
Turismo (personas)	93.426	200.487	2008
Turismo (millones de dólares)	60	130	2008
Aumento o reducción del turismo	16,90%	-22,70%	2008
Empleos relacionados	150.000	50.000	2009

Fuente: Datos de la Cámara de Comercio Ecuatoriana Colombiana, julio de 2009. Tomado del documento “Ecuador y Colombia: peligrosa espiral de sanciones y retaliaciones”, de Socorro Ramírez, septiembre de 2009.

¹⁰ Informe final de la Misión de política exterior de Colombia, abril de 2010, p. 77.

¹¹ Ramírez, Socorro. Op. cit.

Es de anotar que las exportaciones colombianas se siguen concentrando en pocos mercados, especialmente hacia Estados Unidos, Venezuela y Ecuador, hecho que los expertos de la Misión de política exterior de Colombia han catalogado como preocupante.

“En el 2008, el 27% de las ventas al exterior fue a Estados Unidos, el 16% a Venezuela y el 4% a Ecuador. En las exportaciones no tradicionales, la concentración en los vecinos se acentúa. Ese año, Venezuela absorbió el 33% de las ventas no tradicionales y Ecuador el 8%. Esta concentración es aún más preocupante dadas las dificultades que atraviesan las relaciones con los países vecinos, en particular con Venezuela”¹².

Por otra parte, la ubicación estratégica de Nariño también ha sido importante para el narcotráfico, cuyos actores han concentrado todos los factores productivos de la droga en el departamento: cultivo de la hoja de coca, su procesamiento y la exportación. Así, el narcotráfico ha encontrado, en el clima nariñense, la base para sus cultivos de uso ilícito y, en su estratégica ubicación, las diferentes vías para el tráfico de las drogas hacia el interior y el exterior del país. Hoy Nariño es el departamento del país con más cultivos de uso ilícito, 19.612 hectáreas¹³.

Para los grupos armados, la situación geográfica de Nariño también ha sido clave. Por un lado, porque con la presencia del narcotráfico han asegurado parte de su financiamiento mediante la participación en el negocio del tráfico de drogas. Por otro, porque ha sido la vía para la entrada y salida de armas, insumo de su lucha armada; y, adicionalmente, porque mientras en el década de los 70 y 80 el departamento era la zona de descanso, reserva y retaguardia de la guerrilla, a partir de los 90 dejó de serlo para convertirse en el centro de la confrontación armada.

En varias ocasiones la guerrilla ha pasado la frontera colombiana y ha instalado campamentos al otro lado, como lo ha denunciado el Estado colombiano y como quedó evidenciado el 1º de marzo de 2008, cuando el Gobierno colombiano violó el espacio aéreo y el territorio ecuatoriano y dio muerte a varios guerrilleros de las FARC, entre ellos un miembro del secretariado de este grupo, Raúl Reyes, lo que provocó que unos días después Ecuador anunciara la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

Nariño: en medio del contexto internacional contra el narcotráfico y el terrorismo

El departamento ocupa un lugar estratégico en el contexto internacional, teniendo en cuenta que tanto Colombia como Ecuador –y sus fronteras– hacen parte de la lucha regional andina de Estados Unidos contra el narcotráfico y el terrorismo. Esto explica no solo el Plan



¹² Informe final de la Misión de política exterior de Colombia, abril de 2010, página vii.

¹³ Censo de cultivos de coca 2008, del Sistema integrado de medición de cultivos de coca (Simci), de UNODC. El censo de 2009, revelado por El Tiempo el 8 de junio de 2010, señala que Nariño sigue siendo la región con más cultivos, aunque descendió a 16.800 hectáreas.

Colombia sino, en un ámbito más general, la Iniciativa Regional Andina (IRA), aprobada por el Congreso de Estados Unidos en el año 2001 para Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Panamá y Brasil, que se centra especialmente en la lucha contra las drogas y el compromiso de todos los países en ella, el fortalecimiento de la democracia y el impulso al comercio, entre otros.

Asimismo, hay que tomar en cuenta, como lo advierten los expertos de la Misión de política exterior de Colombia, que el fortalecimiento de los lazos entre Colombia y Estados Unidos, durante la administración de George W. Bush, y la política contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001 generaron molestias en los países vecinos.

“La relación del gobierno colombiano con la administración Bush generó mayor prevención entre algunos países vecinos, que estaban optando por gobiernos con posiciones ideológicas distintas. Esa inquietud se vio exacerbada con la concentración de los grupos armados ilegales en algunos ámbitos de las zonas de frontera. La debilidad del Estado colombiano y de los países limítrofes en esas zonas fronterizas las convirtió en caldo de cultivo y a la vez en refugio de guerrillas, paramilitares y narcotraficantes, lo que enrareció aún más las relaciones de Colombia con los vecinos. Este clima regional se complejizó aún más por la suscripción de un acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos, que le ha generado al país grandes tensiones con naciones vecinas, incluso con algunas con las que se venían construyendo lazos de confianza como Brasil y Chile”¹⁴.

Por eso, precisamente, el Gobierno colombiano justificó la invasión del territorio ecuatoriano en la frontera para la captura y muerte de guerrilleros de las FARC, en marzo de 2008, bajo la filosofía de la corresponsabilidad internacional en la lucha contra las drogas, la seguridad preventiva y la legítima defensa.

En ese contexto, dicen expertos, quedó “atrapado” el departamento de Nariño. En ese sentido, el departamento hace parte de lo que se denominaría espacios “glocales”, por la confluencia de varios factores de carácter nacional e internacional, pasando por el conflicto armado y el narcotráfico, considerados como dos amenazas para muchos países de la región andina.

“La problemática del concepto de desarrollo local lleva, de otra parte, a insistir en el reconocimiento de escenarios “glocales” como este, con una fuerte intersección de las variables internacionales, ahora signadas por los parámetros de libre comercio y la seguridad hemisférica promovidos por los Estados Unidos”¹⁵.

14 Informe final de la Misión de política exterior de Colombia, abril de 2010, p. vii.

15 Puyana Mutis, Aura María. *El desarrollo regional en escenarios glocales fronterizos con producción de drogas y conflicto armado. Ponencia en taller internacional “Construyendo puentes Ecuador-Colombia: política de paz y desarrollo para la frontera”, 7 y 8 de septiembre de 2009.*

Estos hechos han demostrado que, cuando hay conflictos entre los dos países, se afectan la economía, la política binacional, las relaciones con Estados Unidos y los vecinos y, además, el mayor impacto lo tienen las poblaciones de la frontera. Hay unos lazos transfronterizos tan fuertes que lo que ocurre a un lado de la frontera repercute en la otra.

Marginalidad, pobreza y desigualdad

Alexander von Humboldt visitó el altiplano nariñense y lo denominó “El Tíbet de América”, al considerarla como una de las regiones más aisladas y elevadas del continente americano¹⁶.

Una de las mayores causas del atraso del departamento, históricamente, ha sido su aislamiento y la falta de vías de comunicación, situación que no ha cambiado mucho en la actualidad, como lo reconoce la propia institucionalidad, y que es uno de los argumentos de la comunidad para explicar por qué hablan del abandono estatal.

“Todavía en las primeras décadas del siglo XX el departamento de Nariño continuaba aislado del resto de Colombia. El viaje de Pasto a Bogotá demoraba al menos cuarenta días por caminos peligrosos, pasando por páramos, valles, selvas húmedas, ríos caudalosos y el riesgo de las enfermedades tropicales o de ser asaltado. Ante estas circunstancias, los nariñenses del siglo XIX y principios del XX optaban por tomar la ruta más larga pero menos peligrosa: “Las familias acomodadas y altos funcionarios prefieren dar la vuelta por el río Magdalena, Barranquilla y Panamá para llegar a Pasto por (Tumaco) Barbacoas y Túquerres, antes que asumir el riesgo de la incierta travesía por el valle del Patía”¹⁷.

Se hicieron esfuerzos importantes para romper ese aislamiento. En 1925, se inauguró el puente sobre el río Guátara que conectó el sur de Nariño con Pasto; dos años después se terminó la carretera del altiplano nariñense, que unió las poblaciones de Pasto, Túquerres, Ipiales y Rumichaca (en la frontera con el Ecuador); en 1928 fue inaugurado el ferrocarril de vía angosta hasta Tumaco que permitiría ir a la costa Pacífica; y en la década de 1930, ante la guerra con Perú y la necesidad de tener una mejor comunicación en la zona fronteriza, se construyó la carretera que unió a Nariño con Popayán y con los demás departamentos del interior. En 1970, se construyeron la carretera Panamericana, que comunica a Nariño con el resto de Colombia y con Ecuador; y los aeropuertos de Pasto, Ipiales y Tumaco que ayudaron a la integración del departamento.



¹⁶ Rodríguez Guerrero, Ignacio (1961). *Geografía económica de Nariño, Geografía física (T. 4)*. Pasto: Editorial Surcolombiana, p. 253.

¹⁷ Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Op. cit.*.

Sin embargo,

“a pesar de la infraestructura de transporte que se ha construido en Nariño en las últimas cinco décadas, lo cierto es que todavía continúa marginado del resto del país...La red vial de carreteras de Nariño es de 6.500 kilómetros, concentrándose en gran medida en la zona andina del departamento. Por el contrario, en la subregión del Pacífico existen pocas vías, siendo la excepción la transversal Pasto-Tumaco y los ramales Junín-Barbacoas y Barbacoas-Magüí Payán”.

Y esto queda al descubierto con hechos como el ocurrido en 2008, cuando la capital del departamento, Pasto, quedó aislada por derrumbes que se presentaron en las principales vías que comunican a la ciudad con el resto de Colombia y Ecuador.

Frente a esta situación, los Gobiernos departamental y nacional están efectuando diferentes acciones, entre ellas la carretera Pasto-Mocoa y otras construcciones para sacar de la marginalidad al propio departamento y a muchos de sus municipios con difícil acceso a las zonas urbanas y a la propia capital.

Esta situación tiene su impacto en la pobreza de sus pobladores, cuya condición también ha sido histórica, en especial la de los indígenas y los afrocolombianos. Precisamente, después de los conflictos políticos y armados que padeció la región en la segunda mitad del siglo XIX por la confrontación entre liberales y conservadores y de la creación del departamento en 1904, Nariño entró al siglo XX,

“sin recursos, sin producción agrícola e industrial, con escasez de mano de obra, una sociedad signada por los odios políticos, con una educación dogmática y un alto grado de analfabetismo, con índices económicos tan precarios que ya ocupábamos los últimos lugares en el concierto nacional. Por esto, la intelectualidad nariñense, durante los treinta primeros años, depuso sus intereses y se empeñó en modernizar la región...En los años siguientes, Nariño ha tratado de salir de su aislamiento, superando problemas económicos, políticos y sociales”¹⁸.

Sin embargo, la realidad de Nariño ha mostrado que, si bien se ha dado una leve mejoría en algunos indicadores de desarrollo humano, continúa siendo uno de los departamentos del país más pobres. Por ejemplo, en 2005 el 64,4% de su población era pobre y el 23,7% vivía en condiciones de indigencia, registrando en estos casos indicadores superiores a los de Colombia (cuadro 3). Es decir, el 88,1% de la población nariñense vivía en unas muy difíciles condiciones.

18 Plan departamental de desarrollo Adelante Nariño 2008-2012, p. 10.

Cuadro 3 POBREZA EN NARIÑO Y COLOMBIA

	Línea de pobreza %		Línea de indigencia %		NBI %	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Nariño	67,3	64,4	29,4	23,7	32,6	43,8
Colombia	54	50	19	15,4	22,9	27,6

Fuente DNP Tomado de Plan de Desarrollo de Nariño Adelante Nariño 2008-2012.

La pobreza es preocupante en el Pacífico colombiano –en especial en la subregión pacífica nariñense, que representa el 60,04% del territorio departamental– debido a su aislamiento geográfico, la falta de medios de transporte, las tierras infértiles y las numerosas y variadas enfermedades endémicas. Precisamente, las investigaciones han demostrado que los municipios más rurales de Nariño y más aislados son los que tienen indicadores de pobreza más alarmantes.

La crítica situación social también se refleja en las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población nariñense: en 2005, el 43,8% de los hogares tenía necesidades básicas insatisfechas, también superior al registro nacional (cuadro 3). Esta situación es más aguda si se observa según municipios, lo que muestra la desigualdad dentro del departamento. Mientras hay municipios con un alto porcentaje de necesidades básicas insatisfechas, como La Tola (91,27%), Mosquera (83,965), Arboleda (81,57) y El Rosario (81,02), otros presentan porcentajes preocupantes, como Pasto (16,65%), Belén (29,65%), Ipiales (390,22) y San Pablo (33,15%), por nombrar algunos.

“A partir de la división departamental de las subregiones, es evidente que la del Pacífico presenta el mayor porcentaje de población con NBI en Nariño (63%), seguida por la del Norte (57%), limítrofe con el Departamento del Cauca, y la Centro-occidental (56%). Por el contrario, las subregiones en torno a Pasto e Ipiales son las que presentan los menores indicadores de NBI, lo que puede estar asociado al dinamismo que ofrece la condición de capital departamental de la primera y el comercio fronterizo de la segunda. Estos indicadores de NBI nos aproximan a la situación de pobreza del Departamento de Nariño, distinguiendo su magnitud en los diferentes municipios, subregiones o comunidades rurales”¹⁹.

Otros indicadores que se revelan en el plan de desarrollo de Nariño 2008-2012 muestran las condiciones sociales del departamento y la ausencia estatal:

¹⁹ Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Op. cit.*, p. 36.



- ▶ Nariño registra en 2006 el 20,4% de desnutrición crónica (relación talla-edad, en niños menores de cinco años); un 5,6% de desnutrición aguda (relación peso-talla, en niños menores de cinco años); y un 12,8% de desnutrición global (relación peso-edad, en niñas menores de cinco años).
- ▶ “La situación de la salud de los nariñenses está asociada estructuralmente a sus condiciones de vida, que para la mayoría son precarias, como lo demuestra el hecho que el 57% pertenece al nivel 1 del Sisben, el 15% al nivel 2 y el 1,7% al nivel 3”.
- ▶ En 2007, el analfabetismo era de 5,18% en Nariño, mientras que en Colombia era de 9,60%. En 2006, el 49,9 de las mujeres y el 50,1% de los hombres tenía algún grado de escolaridad.
- ▶ “Todavía se sigue presentando un perfil en cuanto a morbilidad más cercano a los indicadores de atraso que a los de desarrollo socioeconómico. Es así que entre las causas de consulta externa, (año 2006) las enfermedades infecciosas, que afectan especialmente a la población infantil, ocupan los primeros lugares: infección respiratoria aguda (255.916 consultas), enfermedad diarreica aguda, EDA (88.801 consultas) y parasitismo intestinal (85.970 consultas)”.
- ▶ La mortalidad sigue siendo un problema preocupante ya que la tasa por cada 10.000 habitantes era de 33,9 para 2006.
- ▶ La tasa de mortalidad de menores de un año por 1.000 nacidos era para 2007 de 45,20. La tasa de mortalidad en menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda en 2007 fue del 0,6, igual a la de 2005, mientras que por infección respiratoria aguda se incrementó de 1,6 por cada 10.000 menores de cinco años, en 2005, a 2,4, en 2007.
- ▶ La población infantil sigue siendo víctima de maltrato infantil. En 2007 se presentaron 1.810 casos, y fue el maltrato físico el que registró el mayor número (672).

Uno de los problemas que más ha golpeado a Nariño, en especial a los jóvenes y las mujeres jefes de hogar, es el desempleo, como lo prueban los indicadores de los últimos años. En el trimestre febrero-abril de 2010 Pasto fue la cuarta ciudad del país –después de Pereira, Popayán, Armenia y Quibdó– con el mayor número de desempleados, con el 16,9%, superior al porcentaje nacional, que fue del 12,2%.

Todos estos factores –pobreza, desigualdad, falta de vías, etc.– se han convertido en obstáculos para el desarrollo humano y económico de Nariño y ayudan a explicar la causa del asentamiento de grupos armados ilegales.

Una débil economía

Nariño, un departamento predominantemente agropecuario (más del 30%, seguido por el comercio, transporte e industria), tiene una débil economía cuyos ejes son tres: la producción para el consumo nacional, las exportaciones agroindustriales (dirigidas a Europa, Asia, Norte y Latinoamérica) y el intercambio comercial con Ecuador²⁰.

Estudios sobre Nariño, como la Economía del departamento de Nariño: ruralidad y aislamiento geográfico, de Joaquín Viloría de la Hoz, han revelado que el departamento tiene un bajo grado de competitividad al ubicarse en el puesto 18 entre 23 departamentos y que los que tienen menos fortalezas económicas son Nariño, Chocó y Nariño²¹.

Este estudio señala que:

“en el periodo 1990-2004, la economía nariñense tuvo mayor dinamismo que la de Colombia en su conjunto. En efecto, el PIB del país creció en promedio a 2,8% anual, mientras el de Nariño lo hizo a 4%. Este mayor dinamismo de las actividades productivas de Nariño se explica por el crecimiento del sector electricidad, gas y agua, que lo hizo al 13% promedio anual, y del sector de la construcción que creció al 8,3%. El sector agropecuario de Nariño, aunque creció al 3,6% promedio anual durante el periodo, fue inferior al crecimiento de la economía departamental. Por el contrario, la actividad industrial decreció el -1,5%, mientras a nivel nacional presentó un crecimiento positivo (cuadro 4)”.

Cuadro 4. CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA 2000-2006 (%)

Año	Nariño	Colombia	Participación 2000-2005
2000	0,90	2,92	44
2001	8,34	1,47	47
2002	6,53	1,93	49
2003	3,64	3,86	49
2004	4,02	4,87	49
2005*	2,23	4,70	48
2006	ND	6,80	ND

Fuente DANE. *Preliminar.

20 Viloría de la Hoz, Joaquín. Op. cit., p. 67.

21 Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, Confecamaras-Cepal, Informe final, Bogotá (2002), tomado de Viloría de la Hoz, Joaquín, Op. cit., p. 37.



Se ha evidenciado, según las investigaciones, que hay un efecto concreto de las medidas económicas ecuatorianas en la población nariñense porque la economía nariñense responde no tanto a los cambios en la economía nacional como a los que se registran en la economía ecuatoriana.

La crisis internacional de 1999 afectó a Ecuador de manera especial –y a Colombia también– lo que tuvo un impacto en la población nariñense. El PIB descendió en más del 6%, ocho bancos cerraron, la moneda (sucre) vecina se devaluó y el Gobierno decidió dolarizarla.

Señala la investigación que:

“En los primeros años de implementada la medida de dolarización, disminuyó la afluencia de personas que se desplazan de Ipiales al Ecuador, a comprar artículos más baratos o en busca de recreación. Este hecho consolidó el mercado de Ipiales en función de sus propios habitantes. De acuerdo con información de la Cámara de Comercio de Ipiales, entre 2000 y 2001 las unidades económicas en ese municipio se incrementaron en un 27%. Por el contrario, una encuesta aplicada en 2005 señala que el 53% de los comerciantes de Ipiales consideraban que la dolarización del Ecuador incidió negativamente en su propia actividad económica”.

A pesar de algunos avances, la situación económica fue tan aguda en el departamento, que en 2001 la Gobernación de Nariño no tuvo otra opción que acogerse a la Ley de Intervención Económica o Ley 550 ante la impotencia para cumplir con sus obligaciones con entidades bancarias y otros acreedores.

Nariño se convirtió así en el sexto departamento en acudir a esa norma por tener, en ese entonces, una deuda que superaba los 130.000 millones de pesos. Al adoptar esa decisión, la Gobernación –de Parmenio Cuellar– obtuvo herramientas legales para solucionar los problemas financieros, evitar procesos ante la justicia ordinaria y no paralizar sus actividades. Lo ocurrido mostró el estado tan crítico de las finanzas públicas y exigió fuertes medidas económicas para salir de ese estado.

La medida permitió que a partir de 2002 Nariño presentara resultados financieros positivos, aunque para 2004, según el Ministerio de Hacienda, Nariño estaba entre los departamentos que presentaban bajos niveles de ahorro corriente, alta acumulación de pasivos de vigencias anteriores y escasa capacidad de endeudamiento.

Muchos de los municipios de Nariño registraban en 2005 un bajo desempeño municipal, hasta tal punto que, según el estudio, 61 de sus 64 municipios tenían serios problemas para funcionar con los recursos propios y producir ahorro corriente. Incluso, algunos como Funes, El Peñol, Sapuyes, Mosquera y La Tola dependían entre el 85% y 90% de las transferencias de la Nación.

La base de la economía nariñense ha sido la agricultura y la ganadería –Nariño se caracteriza por ser especialmente rural– y predomina la producción minifundista, en particular en la subregión andina.

Hay identificadas 12 cadenas productivas, de las cuales las más importantes corresponden a la papa, los lácteos, las fibras naturales, la marroquinería y la caña panelera (en la región andina), la pesca, la palma africana, el turismo y el cacao (en la región pacífica). También se destaca la cría de curíes o cuy, que es una de las tradiciones nariñenses.

En las últimas décadas, las comunidades nariñenses han mantenido su tradición agropecuaria, como lo advierte este estudio.

“En 1990 cuatro actividades económicas (agropecuaria, industria, comercio y transporte) concentraban el 55% del PIB departamental de Nariño, y 14 años después esas mismas actividades habían bajado su participación al 47%. Dejando por fuera el sector servicios, en 2004 se observa que el sector agropecuario era el de mayor participación a nivel departamental con el 32%, seguido por el comercio (7%), transporte (6%) e industria (3%) ... El sector agropecuario ha tenido una participación considerable dentro de la economía de Nariño, pero en los últimos 15 años (1990-2004) esa participación descendió de 34% a 32%”.

Desde la década de 1980, sin embargo, se observa una disminución en la participación de la agricultura en el PIB agropecuario departamental –especialmente un descenso en la siembra de trigo y cebada ante el aumento de las importaciones– y un incremento de la ganadería lechera, lo que ha hecho que esta sea una actividad con un alto dinamismo en la economía regional, de acuerdo con el estudio.

Este descenso ha afectado de manera especial a los campesinos, un sector que ha cumplido un rol destacado en la economía departamental y que se ha caracterizado por ser minifundistas, ya que sus tierras son menores de cinco hectáreas (80%) y ocupan el 32,4% de la superficie total, señala la investigación.

A estos hechos se ha sumado la concentración de la tierra por parte de empresas agrícolas interesadas en cultivos de grandes extensiones, como la palma africana, y que muchos de los campesinos, indígenas y afrocolombianos no tienen el título que muestre la propiedad de sus predios, lo que se ha convertido en un grave problema frente a los efectos que el conflicto armado está generando en este departamento, especialmente en la población desplazada obligada a dejarlo todo, como se verá más adelante.

En la economía nariñense también tienen un papel importante las exportaciones (cuadro 5). Tumaco es el principal puerto petrolero colombiano sobre el océano Pacífico y el segundo en el país (después de Coveñas).



Mientras la subregión pacífica es el eje de la mayoría de las exportaciones del departamento, lo que produce la zona andina es principalmente para el consumo interno. Las exportaciones han tenido un incremento en los últimos años debido principalmente a la pesca y el aceite de palma, que es la principal actividad agrícola de Tumaco desde 1960. Hoy el municipio produce el 100% de la palma departamental, negocio que ha involucrado a muchas familias y que está a cargo de siete grandes empresas, en su mayoría del Valle del Cauca y Bogotá.

Cuadro 5 NARIÑO EXPORTACIONES 2006 (Millones de dólares corrientes)		
PRINCIPALES FUENTES DE IMPORTACIONES	VALOR (US\$ MILLONES)	PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS
Estados Unidos	37.784.225,34	Café, filetes de pescado, camarones, manufacturas
España	17.566.021,34	Aceite de palma
Japón	7.166.129,29	Café
Perú	3.034.144,39	Aceite de palma
Reino Unido	2.840.688,78	Aceite de palma y café
Venezuela	2.247.908,65	Queso, fríjol y bolsos de mano

Fuente Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tomado de plan de desarrollo de Nariño, 2008-2012.

Los lazos fronterizos se demuestran también en el comercio entre Nariño y Ecuador, y es el país vecino el principal proveedor de los productos que requiere el departamento (cuadro 6).

Cuadro 6 NARIÑO IMPORTACIONES 2006 (Millones de dólares corrientes)		
PRINCIPALES FUENTES DE IMPORTACIONES	VALOR (US\$ MILLONES)	PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS
Ecuador	256.185.741,83	Arroz, preparaciones y conservas atún, café sin descafeinar, calzado y chicles.
Perú	8.509.399,15	Café, fríjol, cacao, maní, filetes.
Argentina	2.079.691,84	Trigo y chocolate.
México	1.696.229,34	Tractores, cortinas, bordados, tejidos crudos y blanqueados.
Canadá	1.096.679,66	Trigo, compactadores, bombas de centrifugado.
Brasil	507.091,46	Aisladores eléctricos, transformadores, productos químicos y chocolate.
Estados Unidos	448.725,89	Máquinas, vehículos, rodamientos, frigoríficos, equipos de oficina, equipos de preparación de bebidas.
China	18.583,41	Motocicletas, juguetes y teléfonos.

Fuente Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tomado del plan de desarrollo de Nariño, 2008-2012.

Aunque en los últimos años la economía nariñense ha logrado algún grado de recuperación, sigue enfrentando serios problemas para responderles a las poblaciones que siguen sumidas en la pobreza y la marginalidad.

A este fenómeno estructural se sumó la crisis social que la caída de las llamadas pirámides produjo en el país y en algunos departamentos en particular, entre ellos Nariño y Putumayo, a finales de 2008. En estos dos departamentos numerosas comunidades lo perdieron todo al invertir sus ahorros en ese sistema ilegal de captación de recursos.

Este escándalo, que involucró unos dos billones de pesos y afectó a unas 500.000 familias, según cálculos realizados por expertos y la Fiscalía General²², tuvo un fuerte impacto en las economías regionales, que llevó al Gobierno nacional a decretar el estado de emergencia económica y social (17 de noviembre de 2008).

Los Gobiernos de Nariño y Putumayo, entre tanto, también debieron adoptar medidas urgentes. Sus autoridades hablaron de un impacto del 70 y 80% en sus poblaciones, respectivamente. En solo Nariño, las afectados fueron cerca de 100.000 familias que se quedaron sin sus ahorros y fuentes de ingresos. Este fue uno de los desafíos que debió enfrentar la Gobernación de Nariño.

Atraso y debilidad estatal

Los indicadores sociales y económicos muestran las condiciones de atraso que enfrenta el departamento y, al mismo tiempo, la debilidad de la institucionalidad para darles soluciones a estos problemas de gran envergadura y que, en la mayoría de los casos, llevan décadas.

A la debilidad de la economía se suma el déficit fiscal de muchas administraciones municipales y su poca capacidad de gestión y de maniobra, que ha terminado por repercutir en las condiciones de vida de los habitantes.

A pesar de los importantes esfuerzos que los Gobiernos nacional y departamental han hecho en los últimos años, el Estado sigue teniendo poca presencia en el territorio, hecho que se agudiza por las condiciones geográficas de muchos municipios con muy difícil acceso o porque se requieren días para llegar a ellos.

Aunque hay entidades del Gobierno nacional y del Estado –como los entes del Ministerio Público–, la falta de recursos y de capacidad de acción en los 33.093 km² de Nariño es evidente. Para la comunidad, la presencia más visible es a través de los agentes de la fuerza pública y de sus acciones militares, especialmente a partir de la última década, cuando el conflicto armado comienza a manifestarse de manera crítica y a agudizarse.



²² Revista Cambio. ¿Qué efectos tendrá la caída de las 'pirámides' sobre la economía?, 27 de noviembre de 2008.

Para muchas comunidades, el abandono estatal es una constante que se muestra en la poca inversión pública, en los índices de pobreza, indigencia y necesidades básicas insatisfechas, en el desempleo, en la falta de oportunidades, en las pocas obras de infraestructura –incluidas las viales– para evitar el aislamiento, en la debilidad institucional, en la exclusión y en la marginalidad de Nariño con relación al resto del país.

Estos son algunos de los factores estructurales que ayudan a explicar el conflicto armado que vive Nariño y su evolución. Por eso, cuando la Misión de política exterior se refirió a la mayoría de las zonas fronterizas colombianas, señaló que han permanecido relegadas a la condición de periferias de la nación.

Esa falta de presencia estatal hizo que las actividades extractivas que generaron bonanzas fugaces y atrajeron masas empobrecidas o expulsadas del interior del país fueran creando un escenario favorable para la implantación de los tres grandes ejes de la confrontación armada contemporánea: las guerrillas, los paramilitares y el narcotráfico²³.

La presencia de grupos armados ilegales

“Nariño era un remanso de paz”, dicen muchos líderes del departamento al recordar lo que era hace 10 años, pero hoy está afectado por el conflicto armado en el departamento y sus efectos negativos sobre la población civil y la organización social, entre ellos homicidios, masacres, amenazas, un desplazamiento masivo, la apropiación de la tierra por ilegales, la siembra de minas antipersonal y la presencia de numerosos cultivos de uso ilícito, como se detalla más adelante.

En este departamento confluyen todos los grupos armados –guerrilla, paramilitares, estructuras emergentes con participación de ex combatientes, narcotraficantes– y sus intereses: por los corredores del tráfico de drogas y armas, por la tierra, por el control territorial donde se explotan los recursos naturales y se construyen varios megaproyectos, etc. Incluso, la situación ha sido tan compleja que grupos armados enemigos se han unido para enfrentar a las FARC y, por eso, se han denunciado alianzas entre el ELN y los grupos emergentes “Los Rastrojos” y, también, del ELN y algunos agentes del Ejército colombiano.

Esos actores e intereses han convertido a las diferentes subregiones de Nariño –unas más que en otras– en centros de confrontación armada y de crisis humanitaria. Una de las más afectadas ha sido, sin duda, la subregión pacífica por su acceso al mar, su condición fronteriza y el paso a los ríos Mira, Tapaje y Patía.

La presencia de los actores armados ilegales, en particular del ELN y de las FARC-EP, se identifica en el departamento desde mediados de los años 70, pero empiezan a aumentar

23 Informe final de la Misión de política exterior de Colombia, abril de 2010, p. 52.

su presencia en el marco de las dinámicas del conflicto armado en el resto del país, aprovechando, como se ha dicho, la ubicación geográfica estratégica de Nariño en el contexto nacional e internacional: la salida al mar, la zona fronteriza con Ecuador y la fuerte actividad comercial con el vecino país, las grandes extensiones de selva, la entrada a la boca caucana y al macizo colombiano, el oleoducto Trasandino y la destacada producción de oro y plata, entre otros. En la década de los 90, los paramilitares terminan por hacer mucho más complejo el panorama regional.

En los tres grupos armados –y también en las estructuras emergentes– hay un interés claro en el control territorial para el tráfico de armas, de insumos y de droga, aunque la evolución de la conflictividad también ha mostrado intereses particulares según cada actor.

Las guerrillas en Nariño

En la década de los 70, la guerrilla de las FARC que se había creado pocos años atrás (1964) estaba centrada en su evolución, consolidación y desarrollo en Huila, Meta y Caquetá y en esos años hizo una escasa presencia en Nariño.

En la década de los 80 hizo sus primeras avanzadas en Nariño en un ambiente regional propicio para sus intereses. En esa época, otros proyectos político-militares de origen urbano, campesino e indígena se abrían espacio en la región latinoamericana. Ya se hablaba de Alfaro Vive Carajo (Ecuador) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (Perú), mientras que en Colombia empezaban el Quintín Lame y el Movimiento 19 de Abril, que había logrado simpatías en Ecuador y en el sur del país. Incluso, las autoridades de entonces temían que se diera una alianza de las guerrillas de los tres países.

Con ese panorama, las FARC entraron a Nariño en los 80 con el frente 8 adscrito al bloque occidental que desde los 70 estaba en el Cauca. Pasó la frontera con Cauca e ingresó por la cordillera occidental hasta llegar al norte nariñense, en especial a El Rosario, Leiva, Cumbitara y Policarpa, en donde crearon el frente 29. Este frente empezó a operar en el sur, occidente y costa pacífica nariñense y fue el encargado de tomar fuerza en la región desde el punto de vista militar y político. Posteriormente, otros frentes fueron llegando cuando el departamento se convirtió en escenario del conflicto armado.

Fue a partir de los 90 que se da la expansión de las FARC, que incrementan sus acciones armadas y la confrontación con la fuerza pública y se intensifica el conflicto armado en el departamento, a partir del bloque sur y sus diferentes frentes (2, 13, 32, 48), y del suroccidental (frentes 8 y 29), que tenían presencia en los municipios de Leiva, La Llanada, Sotomayor, Policarpa, Cumbitará, Barbacoas, el Valle del río Guáitara y El Rosario, Mallama, Olaya Herrera, Ricaurte, Samaniego, Sandoná, Tumaco, Mercaderes, Unión, Buesaco, San Pablo y La Cruz,



Puerres, Potosí y desde la bota caucana hasta el alto Putumayo pasando por los municipios de la meseta del Sibundoy, la zona rural de Pasto y páramos de La Cocha.

El año 1992 fue un punto de especial acción de esta guerrilla, con numerosas voladuras al oleoducto Trasandino.

La tendencia descendente en la actividad armada observada entre 1993 y 1995, se modifica en 1996 a partir del momento en que las FARC tienden la emboscada a la patrulla del ejército en el municipio de Puerres, donde murieron 35 soldados. Esta acción respondió al propósito de controlar las rutas de tráfico de armas, drogas e insumos hacia el bajo Putumayo y se convirtió en el primer signo inequívoco respecto al inicio de la agudización del conflicto armado en el departamento²⁴.

Aunque es cierto que el control de las rutas del narcotráfico y armas fue –y sigue siendo– uno de los intereses clave de las FARC, como lo señala el Gobierno, también buscaba mostrar su poder militar y estrategias para presionar al Gobierno a futuros diálogos de paz. Así fue como a la reciente acción de Puerres se sumó otra en 1997 con un impacto mayor: el ataque a la base militar de Patascoy (1997), en la que la guerrilla se llevó a 18 soldados, algunos de los cuales aún están en su poder y han sido la base sobre la cual esta guerrilla ha pedido acuerdos humanitarios con los diferentes Gobiernos nacionales.

También fue protagónico en el intento de tener una influencia directa en los Gobiernos locales y por eso aún se recuerda el boicot de las elecciones departamentales en 1997 y sus acciones que obligaron a que los alcaldes no pudieran despachar desde sus propias regiones.

Además, recurre a los retenes viales, el incendio de vehículos, la piratería terrestre y el sabotaje contra el sistema de conducción eléctrica y el transporte de petróleo. A partir de 2000 aumentan la confrontación y los enfrentamientos entre las FARC y el ELN, por un lado, y los paramilitares, por otro, porque ya para entonces,

el departamento estaba dividido por líneas invisibles trazadas por los protagonistas del conflicto: las FARC han extendido su control sobre el piedemonte, el curso de los ríos más importantes y los cultivos de coca; el ELN está en algunas zonas amapoleras sobre la cordillera, y las autodefensas han ganado terreno sobre una ancha franja costera donde se ubican los laboratorios para el procesamiento de coca y los puertos de salida del producto terminado²⁵.

El ELN llegó a Nariño en la década de los 80, cuando conformó algunos cuadros políticos en la cordillera occidental, especialmente en Samaniego. Los problemas del departamento mencionados anteriormente –pobreza, marginalidad, aislamiento, etc.– fueron la base para que esta guerrilla y las FARC expandieran sus ideologías entre los sectores inconformes.

24 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República (2002). *Panorama actual de Nariño*. Noviembre, p. 6.

25 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. *Op. cit.*, p. 4.

Si bien las dos guerrillas hicieron un trabajo social, la del ELN fue mucho más fuerte y predominó en algunas regiones. En esa década, el ELN empezó su expansión territorial con los frentes Comuneros del Sur, José Luis Cabrera, Manuel Vásquez Castaño y el José María Becerra y logró un área de influencia importante en municipios como Samaniego, Ricaurte, Mallama, Cumbal, Barbacoas, Guachucal, Túquerres, Pupiales, Sandoná, Pasto, Ipiales y Tumaco. El ELN –como las FARC– también centró su actividad político-militar en busca del control local de funcionarios públicos y del acercamiento a las movilizaciones sociales para legitimar su presencia.

La investigación de la Corporación Nuevo Arco Iris indica que:

El crecimiento del ELN se dio a partir de la minería en Nariño y parte del Cauca, la extorsión a las petroleras de la zona y los reiterados secuestros, realizados por el Frente José María Becerra. Debido al federalismo que ha caracterizado al ELN, en particular el Frente de Guerra Manuel Vásquez Castaño logró adquirir muchos de sus recursos de la buena relación que entabló con la población en toda la zona. Es de aclarar que su presencia no fue dominante; más bien, se mantuvo allí con dificultades, cediendo territorio a las FARC y a los grupos paramilitares en la década de 1990²⁶.

En este estudio se advierte que el ELN se afianzó en Nariño a partir de 1989 con la creación del Frente Comuneros del Sur para intensificar su proyecto político-militar y, posteriormente, con la conformación de estructuras móviles en la región, lo que le permitió en un momento ganarle a las FARC en la confrontación que mantenían, ya que desde finales de los 90 estas guerrillas venían enfrentándose por el control del territorio, aunque fue hacia finales de 2006 que se intensificaron los ataques mutuos e, incluso, en 2009, se conoció una alianza del ELN con la estructura emergente “Los Rastrojos” en contra de las FARC.

Aunque investigaciones advierten del poder que aún conservan “los elenos” (ELN), sí ha sido debilitado debido a varios factores: el fortalecimiento de las FARC, una mayor presencia de la fuerza pública y las acciones de los grupos paramilitares, como se verá más adelante.

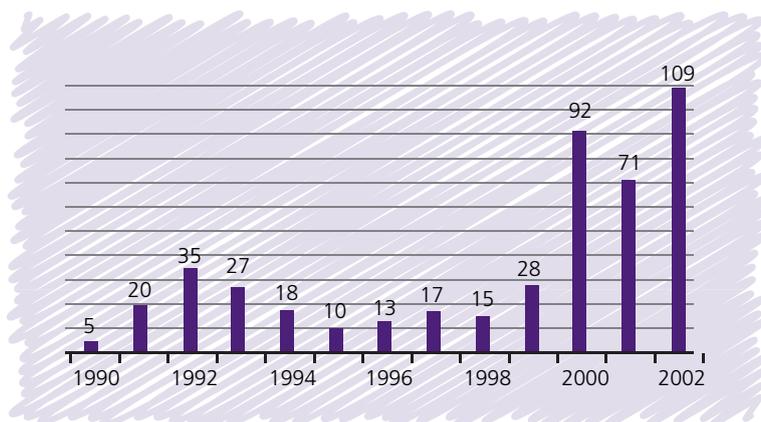
Por otro lado, en el departamento también tuvo presencia –en los años 90– el Ejército Popular de Liberación (EPL), una guerrilla pequeña en estructura y débil que operó –a través del frente Aldemar Londoño– en zonas rurales de los municipios de Túquerres y Ricaurte y con retenes en las carreteras. En 1991 pactó su desmovilización con el Gobierno, aunque varios de sus hombres se sumaron a los paramilitares y otros continuaron con débiles fracciones insurgentes. Hoy esta guerrilla prácticamente ha desaparecido.

Los enfrentamientos entre las guerrillas –FARC, ELN y EPL– y las Fuerzas Militares, por un lado, y, por otro, de esta insurgencia con las autodefensas, llevaron a que en la década de los 90 y los primeros años de 2000 se intensificara de manera considerable el conflicto en el departamento (ver confrontación armada gráfico 1).



²⁶ Ávila Martínez, Ariel Fernando (2010). *Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño*. Revista Arcanos, 15, abril. Corporación Nuevo Arco Iris, p. 27.

Gráfico 1. Confrontación armada en Nariño, 1990-2002



Fuente: Panorama actual de Nariño. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República, noviembre de 2002.

Numerosas operaciones lanzó el Ejército contra las guerrillas como parte de su política contrainsurgente y su lucha contra las drogas, más teniendo en cuenta el aumento progresivo de los cultivos de uso ilícito en el departamento. En el momento en que los cultivos se desplazaron de Putumayo, Caquetá y Guaviare hacia Nariño, también se movilizó el pie de fuerza.

En los últimos años, las Fuerzas Militares han aumentado de manera considerable su pie de fuerza en los batallones y brigadas con jurisdicción en el departamento, crearon la brigada XXIII para operar directamente en Nariño y están impulsando estrategias cívico-militares para tener informantes en la sociedad civil, que les permita tener éxito en su lucha contra las FARC y el ELN.

A pesar de esta presencia estatal en lo militar, especialmente, las FARC y el ELN siguen teniendo una fuerte presencia en el territorio.

En medio de estas diversas confrontaciones, los principales afectados han sido los pobladores, quienes han sido estigmatizados y señalados de ser parte de uno u otro bando, dinámica en la que los paramilitares también han cumplido un papel protagónico.

Los paramilitares

Los grupos de las autodefensas llegaron a Nariño a mediados de los 90 con las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que ingresaron al Pacífico por el puerto de Tumaco y se fueron expandiendo a diferentes zonas del departamento.

“Hacia comienzos de los noventa los grupos de autodefensa se ubicaron principalmente en los municipios donde se registró la compra de tierras por narcotraficantes, y en el presente (inicios de 2002) mantienen un fuerte vínculo con las estructuras mafiosas del Valle. La expansión reciente de estos grupos obedece al propósito de disputarle a la guerrilla el control sobre las principales vías: la carretera al mar que une a Tumaco con la cabecera del municipio de Túquerres y con la capital del departamento, y la carretera Panamericana, que comunica a la República del Ecuador con el resto del país”²⁷.

Las autodefensas, en asocio con los narcotraficantes del Valle, hicieron presencia en busca de esas tierras que eran densamente ocupadas y explotadas por los campesinos y especialmente por comunidades negras e indígenas.

Además de este interés, los paramilitares también rivalizaron con la guerrilla por el control de las zonas en donde se procesa y produce la coca y para apropiarse del corredor que ha sido catalogado como clave en la economía coquera regional: la carretera al mar con epicentro en Llorente.

Además de estos factores, en su lucha contrainsurgente las autodefensas empezaron a masacrar, cometer homicidios selectivos y consolidar su presencia y su dominio con la conformación del frente Libertadores del Sur, adscrito al bloque central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia.

En el escalonamiento del conflicto se destacan los enfrentamientos directos entre la guerrilla de las FARC y las autodefensas, principalmente en el piedemonte occidental de la cordillera hacia la Costa Pacífica.

La presencia paramilitar fue un factor determinante para el debilitamiento guerrillero y en especial el del ELN.

“Rápidamente el Frente José María Berra fue desmantelado por los grupos paramilitares que ingresaron a la zona venidos del Urabá y patrocinados por buena parte del narcotráfico. Para 2002, el ELN ya había perdido en el departamento cerca del 60% del total de la tropa y el 50% de las estructuras. No se veían motivos para que la tendencia se revirtiera: el contexto era de fortalecimiento de las FARC y de la fuerza pública, mientras el paramilitarismo crecía de manera exorbitante”²⁸.

El 30 de julio de 2005 se desmovilizaron 689 miembros del frente Libertadores del Sur, aunque diversas voces del Gobierno regional, de la misma MAPP-OEA (en sus informes trimestrales), de organizaciones sociales de Nariño y de líderes comunitarios e indígenas



27 *Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Op. cit., p. 5.*

28 *Ávila Martínez, Ariel Fernando. Op. cit., p. 27.*

aseguran que el proceso de desmovilización ha sido incompleto, que miembros de las auto-defensas aún siguen con poder en ciertas áreas del departamento y que otros que dejaron las armas las volvieron a tomar.

Esto explica la presencia de numerosas estructuras emergentes que han adoptado diferentes nombres como Los Rastrojos, Organización de Nueva Generación y Águilas Negras, entre otros, compuestas por ex combatientes, por personas que no se desmovilizaron y por delincuentes comunes, que operan como lo hacían los paramilitares. En los últimos años estos se han convertido en una amenaza para las organizaciones sociales y los movimientos por la paz, como se verá más adelante.

En conclusión, las investigaciones y los testimonios de las comunidades advierten, como se ha mencionado, que la intensidad del conflicto armado se presenta en tres ejes fundamentales.

“Primero, la Carretera Panamericana, sobre todo en los límites entre Cauca y Nariño y la zona sur a la altura de Ipiales. Allí las FARC y los denominados grupos emergentes se disputan metro a metro el territorio, que además tiene fuerte presencia de la fuerza pública. Segundo, la zona carretable del Corredor Intermodal mencionado anteriormente, donde también hay una alta presencia de todos los actores armados ilegales y de la fuerza pública. Tercero, la Costa Pacífica”²⁹.

El narcotráfico, los cultivos de uso ilícito y el impacto socioambiental

Para muchas comunidades, dirigentes e investigadores, la calma en Nariño se acabó con la llegada del narcotráfico, que encontró una región atractiva para su negocio porque tiene dos de las siete principales rutas de tráfico de narcóticos en Colombia: la vía marítima, por Tumaco, y la terrestre, en frontera con Ecuador.

Una de las razones principales para que hoy el departamento viva una intensa confrontación, según investigaciones sobre este fenómeno, es que tras el “éxito” de la lucha en el sur de Colombia –Putumayo, Guaviare, Caquetá etc.–, a Nariño se desplazó todo el negocio de las drogas ilícitas: no solo su tráfico, como era antes, sino también su procesamiento y producción. Por eso, han advertido:

“el peso del Plan Colombia en el “calentamiento” del cordón fronterizo y sobre los efectos negativos que esta estrategia tuvo en la concentración de los factores productivos del

²⁹ *Ibidem*, p. 30.

narcotráfico en el departamento de Nariño, lo que aumenta las presiones de interrelación funcional ilícita con el Ecuador”³⁰.

En los años 70, los carteles de la droga de Cali y Medellín estaban pasando del tráfico de marihuana al de cocaína y para ello empezaron a importar la pasta básica para su producción de Perú y Bolivia a través de la vía terrestre panamericana que conecta provincias sureñas con la frontera con Colombia.

“Ese corredor de abastecimiento, intensamente utilizado hasta la aparición de las rutas aéreas clandestinas en los años ochenta, definió el rol de Ecuador y del departamento de Nariño como puntos de paso de esa materia prima y los insumos químicos requeridos por los traficantes colombianos. Tulcán e Ipiales fueron fundamentales en esta tarea”³¹.

Ecuador fue, y sigue siendo, un país intermediario en el tráfico internacional de las drogas. De esa forma, si bien antes Nariño era central en este negocio ilícito solo para su tráfico, hoy lo es para todo el proceso y fases de la producción de la cocaína, lo que ha sido catalogado por investigadores como un efecto no esperado de la lucha contrainsurgente y antidrogas.

Así, tras los fuertes operativos que la fuerza pública y los programas antinarcóticos del Gobierno nacional realizaron en Putumayo, Caquetá y Guaviare (con el Plan Patriota y otros), sembradores, comercializadores, cristalizadores, laboratorios y transportadores de droga se trasladaron a Nariño y abrieron corredores de movilidad para permitir el tránsito de precursores químicos y de la droga ya lista para su consumo. Y detrás de la droga (Nariño es el departamento del país con el mayor número de hectáreas de cultivos de uso ilícitos), vino el aumento de la violencia.

Frente al aumento progresivo de las hectáreas con cultivos de uso ilícito en Colombia y en Nariño, desde 2002, el Gobierno nacional inició una amplia campaña de fumigaciones, que tuvo impactos ambientales, sociales y económicos en las poblaciones (como el desplazamiento masivo hacia Ecuador); políticos, ante los enfrentamientos entre las autoridades locales y nacionales; e internacionales, por los fuertes roces entre los gobiernos de Ecuador y Colombia por las fumigaciones y los desplazados.

“La fumigación intensiva en Putumayo, Caquetá y Guaviare durante la primera fase del Plan Colombia, trasladó los cultivos de coca hacia 34 municipios del departamento de Nariño, lo cual era previsible, pero tuvo como efecto no deseado el traslado de los factores productivos y la integración vertical del negocio en una misma zona geográfica, lo cual es una paradoja. Sobre este estímulo empresarial perverso, favorable a las mafias



30 Puyana Mutis, Aura María. *Op. cit.*

31 *Ibidem.*

y a los captadores de rentas, se ha escrito y hablado poco. Dueños de cargamentos y de rutas, laboratoristas y comerciantes de insumos, constructores de embarcaciones y transportistas, testaferros y lavadores de activos, grupos armados de distinta índole, raspachines y campesinos estructuraron un rentable circuito glocal en el sur occidente de Colombia³².

Detrás del negocio ilícito, los narcotraficantes que llegaron a Nariño buscaron además la apropiación de tierras, como lo señala un informe de la Vicepresidencia de la República.

“Narcotraficantes del Valle iniciaron en los años noventa la compra de tierras en Nariño, particularmente en los municipios de Barbaçoas, Ipiales y Tumaco. La estructura agraria predominantemente minifundista, densamente ocupada y explotada por la economía campesina, ha impedido que sus habitantes ofrezcan en venta sus tierras. La adquisición de tierras en Tumaco e Ipiales obedece a necesidades estratégicas del comercio de materias primas para el negocio de la cocaína; el primer municipio en la frontera con el Ecuador y el segundo puerto sobre el Pacífico. La ampliación del dominio territorial del narcotráfico en el departamento ha agudizado el principal conflicto que enfrentan las comunidades indígenas originado en la tenencia de la tierra³³.

La articulación entre paramilitares, guerrilla del ELN y las FARC con el narcotráfico o con alguna de las facetas de la producción de la droga fue una razón más para el escalonamiento de la intensidad del conflicto que hoy vive Nariño. Esta “combinación de ilegalidades” se convirtió en un problema local y nacional, pero también regional y sobre el que han advertido países como Venezuela, Ecuador y Nicaragua, entre otros, y provocó, además, una mayor intervención de Estados Unidos.

A la violencia del narcotráfico se han sumado otros tipos de violencias: la incentivada por los grupos armados, por los megaproyectos y por la extracción de los recursos naturales; la ocasionada por la pobreza, la marginalidad, la exclusión y la apropiación de la tierra; la causada por el irrespeto hacia las cosmovisiones indígenas y afros; la producida por la ausencia estatal...

En estos múltiples conflictos e intereses en juego, indígenas, afrocolombianos, campesinos cocaleros y no cocaleros, mujeres, niños y niñas y las comunidades rurales viven en una situación de alta vulnerabilidad y los tejidos sociales han resultado seriamente fragmentados.

Sin embargo, a lo largo de la historia y bajo este panorama reciente, Nariño se ha caracterizado por movimientos populares y cívicos, por un importante consolidado de organizaciones populares y de dirigentes, hombres y mujeres, que le han apostado a la construcción de la paz y a imaginarios políticos, culturales y sociales.

32 *Ibidem.*

33 *Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República. Op. cit., p. 6.*

3. Actores locales de paz y sus capacidades de construcción de paz

Hoy en día el departamento es uno de los principales escenarios del conflicto armado y de la crisis humanitaria en Colombia. Si bien esta realidad es palpable, la misma no puede ocultar otra verdad importante: históricamente Nariño se ha destacado por ser un pueblo “rebelde, pero pacífico”. Rebelde porque no ha dudado en explorar caminos alternativos –desde lo político, lo simbólico, lo identitario o lo cultural, por ejemplo– para protestar y transformar la realidad. Pacífico, porque sus actores sociales y políticos han explorado estas vías por medios no violentos, sin miedo a usar formas creativas para promover cambio y transformación social. Esta constatación es necesaria tenerla en cuenta para entender cuál es su realidad actual, incluso en el marco de la violencia en la que se ve envuelto.

Bases culturales de la paz e incidencia en lo político

La movilización social en Nariño tiene raíces históricas que se pueden analizar desde miradas antropológicas. Algunas voces autorizadas hablan de valor y la fuerza cultural de prácticas prehispánicas de los pueblos indígenas en los Andes tales como la minga, la shagra, el mindala, la tulpa y la hornilla, entre otras³⁴. Estas prácticas que aún se encuentran en la región son expresiones culturales e identitarias que priorizan el diálogo y la cooperación frente a la competencia y la exclusión. A través del encuentro de las familias, las comunidades y los pueblos y del trabajo cooperativo, se reproducen los valores que constituyen y definen lo común, lo solidario. En estos espacios se construye conocimiento desde el intercambio de saberes populares y ancestrales y se promueven la ayuda mutua como fundamento de la sociedad y la participación ciudadana.

Esta realidad –cuyo mejor ejemplo es la minga– tiene expresiones políticas interesantes. En la historia, se destaca la rebeldía nariñense frente a las tropas republicanas comandadas por Simón Bolívar. A finales del siglo XIX tuvieron fuerza los experimentos de *sociedades democráticas* impulsados por liberales radicales que llegaron a Nariño en migraciones internas de Colombia. Del mismo modo, durante el siglo XX se heredó la

³⁴ Ver artículo de Montufar y Luis Calpa. Luis Calpa afirma: “A partir del pensamiento del Pueblo Pasto y en especial de la reivindicación de la Mindala por don Leonidas Valenzuela, quien propone la versión: ‘Mindala es intercambiar pensamiento, hacer amigos y quedarse en el fogón para conversar’; se inaugura una ruta y metodología de especial utilidad: La construcción colectiva de pensamiento.



tradición *montonera* del vecino Ecuador, cuya movilización y reivindicaciones sociales se realizaban a través de marchas masivas –toma de caminos y carreteras– con bajos niveles de violencia y sin configurar respuestas armadas. Recientemente, en los años 70 y 80, cuando en el resto de Colombia se iban consolidando las guerrillas y otras expresiones violentas de confrontación social, los y las nariñenses exploraban la figura del paro cívico y la llevaban a su máxima expresión en el país. Aún se recuerdan con cierto orgullo los cortes de la Panamericana y cómo esas acciones obligaban al Gobierno nacional a tener presentes las reivindicaciones nariñenses –como por ejemplo, lograr la electrificación del departamento–. Más recientemente, sobresalen los procesos sociales mediante los cuales líderes comunitarios y sindicales –muy ligados al sindicato de maestros– crearon el movimiento regional los *Inconformes de Nariño*, espacio que se convirtió en un semillero de iniciativas sociales y políticas y en una escuela de formación política que, por medios democráticos, llevó a muchos de sus líderes a puestos de representación popular.

Hoy en día, algunos de estos líderes han cumplido roles muy importantes en diversas alcaldías y en el ámbito departamental, en donde, en términos generales, se ha avanzado en prácticas políticas novedosas que han ahondado en propuestas de buen gobierno, gobernabilidad democrática y participación ciudadana, que son modelos en varias regiones de Colombia y Latinoamérica. Los ejemplos más claros son los procesos participativos en la formulación del presupuesto o los cabildos ciudadanos o la elaboración de la política pública para la equidad de las mujeres nariñenses.

Características de la movilización social en Nariño

Los y las nariñenses se han caracterizado por proponer un tipo de movilización social proactiva y propositiva, generando espacios útiles para la expresión de los conflictos sociales y la incidencia en el ámbito de lo público. Investigadores de la región han caracterizado la movilización social de la siguiente manera, como el académico Luis Calpa, quien ha hecho la siguiente descripción sobre la movilización social en Nariño³⁵:

► **Una movilización social pacífica.**

“A pesar de ser Nariño una región atrasada, olvidada por el centro, con graves problemas sociales, la movilización históricamente ha tenido un carácter no violento (...) El movimiento social indígena del Cauca, por ejemplo, tiene una propuesta de movilización social mucho más confrontativa.”

³⁵ Para la redacción de este punto reconocemos el trabajo de Luis Calpa, quien ha investigado estos temas y realizó esta descripción de la movilización social en Nariño.

- ▶ **Los movimientos sociales.** A menudo de forma muy articulada, han sido capaces de llenar los vacíos de interlocución entre el Estado y la sociedad civil, sobre todo en momentos en los que el Estado local es débil e inoperante.
- ▶ **Una movilización asertiva y propositiva.** Se desarrolla desde el paradigma de la propuesta.

En Nariño nos queremos pensar desde la propuesta propositiva que sea capaz de llenar los vacíos de interlocución entre el Estado y la sociedad. Esta es una de nuestras grandes riquezas y realmente existe una apuesta social por construir una nueva región. Estamos logrando cambiar el paradigma de la movilización social, estamos pasando de la protesta a la propuesta. Esta es, en esencia, una característica muy nariñense, muy propia de todas nuestras luchas.

- ▶ **Una movilización social incluyente.**

El Comité Cívico por la Dignidad de Nariño en los años 80 le mostró a Colombia que había una nueva forma de protestar de forma propositiva e inclusiva. Ese era un Comité con una participación amplia de actores sociales e institucionales ... Le quisieron apostar a una nueva región, un nuevo país. Del Comité hacían parte actores tan distintos como la Iglesia, los sindicatos, la Cámara de Comercio y muchos otros. La inclusión era su principal característica.

- ▶ **Uso de lo simbólico y lo cultural.**

Otra característica en el plano de lo propositivo y la asertividad es que los movimientos sociales se han respaldado mucho en lo simbólico y en lo cultural como estrategia de movilización social. Por ejemplo, en los 80 se le pasó un pliego de peticiones al gobierno de Belisario Betancur, que no quería escuchar los argumentos de nuestra gente. Así que en la Plaza de Nariño de Pasto se dispuso un reloj gigante que iba contando las horas hasta un momento límite previamente determinado. Por medio de ese reloj, se anunciaba que se iba a utilizar otro tipo de estrategia de movilización más enfática, tales como las marchas.

- ▶ **Una movilización social con gran capacidad para la autocrítica.** La misma se puede apreciar con facilidad en el marco de las entrevistas realizadas con representantes de diversos procesos sociales. Estos actores fueron muy capaces de impulsar ejercicios de autocrítica constructiva sobre sí mismos, sus instituciones y sobre los procesos en los que participaban. Se aprecia un esfuerzo interesante por reflexionar por qué tal proceso no está funcionando bien, por identificar sus tensiones y por proponer alternativas y "nuevos rumbos estratégicos".



Expresiones y formas de la movilización social en Nariño

A partir del trabajo de análisis que se ha hecho en la región y con base en la labor en Nariño, los esfuerzos de movilización y transformación social para la paz se han agrupado en las siguientes categorías:³⁶

1. Existe una amplia conciencia en el territorio sobre la importancia del trabajo interinstitucional y la necesidad de las articulaciones para permitir que Nariño como territorio tenga la posibilidad de progresar, sobre todo dada su condición de departamento periférico, alejado de los centros políticos y económicos de Colombia y que ha estado históricamente lejos de las prioridades definidas por los Gobiernos de la nación.

La articulación permite generar espacios amplios de encuentro y construcción colectiva en un amplio ámbito de terrenos: formulación de planes de desarrollo, programas territoriales y políticas públicas. Dos ejemplos pueden ilustrar esta realidad. Uno, el proceso de formulación participativa del actual plan de desarrollo departamental, en el cual estuvieron involucradas más de 10.000 personas del departamento y que finalmente fue aprobado por unanimidad por la Asamblea. Dos, los procesos participativos que han llevado a la construcción del Plan de etnodesarrollo Nariño Pacífico, que ha contado con el protagonismo de las seis entidades étnico territoriales del Pacífico nariñense (Unipa y Camawary, del pueblo awá; Aciesna, de los epedaras-siapidasas; y Recompas, Asocoetnar y Copdicom, del pueblo negro). La articulación se siente como un imperativo para la reconstrucción de relaciones y el fortalecimiento del tejido social, elementos que desde las voces de los nariñenses son claves esenciales para la paz en la región.

En esta misma lógica, en los últimos dos años se ha ido configurando una alianza para trabajar los temas de los derechos humanos y la atención integral a las víctimas. El Comité de Impulso de Organizaciones Sociales de Derechos Humanos, Defensoras de Derechos Humanos y de Víctimas, conformado ya por más de 90 organizaciones del todo el territorio, se está configurando como la estrategia para fortalecer la agenda social y comunitaria de derechos humanos, en un contexto en el que muchas están recibiendo reiteradas amenazas.

Desde la premisa que la unión es un factor de protección, estas organizaciones han configurado y se han sumado a un acuerdo de voluntades que busca construir una agenda estratégica desde la sociedad civil para la promoción de los derechos humanos, los derechos de las víctimas y como mecanismo de incidencia y debate

36 Estudio sobre Nariño y otras regiones, elaborado por PNUD-Cinep-Synergia, en proceso de publicación.

con espacios institucionales. Entre estos espacios están el proceso de garantías de defensores de derechos humanos impulsado por el Gobierno nacional, las audiencias congresionales sobre la propuesta de ley de víctimas o la interlocución con las institucionalidad en torno a los derechos de las víctimas en el marco de la imperativa necesidad de la verdad, la justicia y la reparación como garantías de no repetición.

2. Muy relacionado con lo anterior, hay en la región experiencias interesantes centradas en la formación política de las personas. En el imaginario existe la conciencia sobre, uno, la importancia de empoderar a la ciudadanía (jóvenes, mujeres, indígenas, pueblo negro, campesinado, etc.), y, dos, formar para la acción política. En el discurso, se conciben los procesos de recuperación de la política como estrategias esenciales para la transformación social y el fortalecimiento territorial. El empoderamiento se constituye en un camino inicial para la ciudadanía activa, abriendo las puertas para una acción política más cualificada y enfocada a la representación responsable.

Hoy en día, hay experiencias tan interesantes como la Escuela de Liderazgo Juvenil, impulsada por la Gobernación de Nariño y el PNUD o la Escuela de Empoderamiento de las Mujeres, producto de una alianza interinstitucional entre la Gobernación, varias alcaldías y el PNUD, entre otros. Desde estas escuelas y en el marco de sólidas alianzas interinstitucionales, se está logrando incidir en política pública y en otros instrumentos políticos esenciales para la paz, como la Estrategia departamental para la prevención y protección de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Otros ejemplos importantes son la Escuela de Derecho Propio de los Pastos, un modelo sobre cómo la formación política se hace también desde la idiosincrasia y cosmogonías de este pueblo originario; y la Constituyente de Nariño, que aunque ya no funciona sí realizó un ejercicio de cualificación política muy interesante.

3. Para los pueblos indígenas, una especial relevancia tienen los procesos de planificación de su etnodesarrollo. A partir de la experiencia y su autonomía como pueblos, de su identidad y cosmovisiones, se han formulado planes de vida que recogen de manera integral cómo los pueblos se piensan y se proyectan hacia el futuro, construyendo así sobre su historia y sus prácticas ancestrales. En esta lógica es importante destacar que los pueblos afro de Nariño y muchas comunidades y municipios campesinos han recogido esta práctica y están avanzando y cualificando procesos propios de planificación del desarrollo.

En el Pacífico, Recompas (con apoyo de ILSA y ASDI), Asocoetnar (con el apoyo de la Gobernación de Nariño, el PNUD, Aecid, Acción Social y la ACCD), han formulado en los últimos cinco años sus planes de etnodesarrollo, en un ejercicio de inclusión y reivindicación de derechos, configurándose en un instrumento que ordena



y prioriza –desde el ejercicio de la autonomía y soberanía sobre el territorio– el deber ser, la ruta estratégica y las visiones de futuro y de etnodesarrollo a las que los negros aspiran.

En el caso de los campesinos, existen experiencias de “Planes de Vida”, de carácter comunitario, en más de 15 municipios del departamento, sobre todo en la zona andina. Dinamizados y apoyados por el Programa Suyusama, de la Compañía de Jesús, estas experiencias se constituyen en una novedosa práctica que permite cualificar y profundizar la participación ciudadana. Desde los Planes de Vida, las comunidades se sueñan prospectivamente en “condiciones de sostenibilidad” o paz positiva. Desde esta mirada esperanzadora, se moviliza todo el talento humano y, a partir de mingas del pensamiento comunitarias, se analiza el presente –desde las comunidades y desde sus retos–, se construye la ruta estratégica de transformación social y se definen los planes, programas y proyectos en las áreas política, económica, social, cultural y ambiental, que permitan conectar el presente y sus dificultades con el futuro deseado. El resultado es un plan de vida cualificado desde las veredas, corregimientos y cascos urbanos de los municipios, que se convierte en un instrumento de la comunidad para, de forma muy proactiva, incidir en los ciclos de la política municipal, en particular en la elaboración de planes de gobierno y planes de desarrollo. En algunos municipios, el Plan de Vida e incluso el de etnodesarrollo han sido propuestas políticas electorales a disposición de la comunidad, en el marco de la contienda democrática.

La importancia de estos esfuerzos con lógica de construcción de paz reside en la cualificación y apropiación de la participación ciudadana, así como en la definición de marcos de referencia para la transformación social, desde un presente lleno de retos y dificultades hacia un futuro en el que las comunidades se visualizan en paz, armonía, equilibrio y cohesionadas.

Bajo esta mirada, la participación ciudadana en Nariño deja de ser solo un derecho reconocido por la Constitución o una prerrogativa que ofrece el gobernante de turno para convertirse en una opción ciudadana, en una práctica proactiva del pueblo para apropiarse e incidir directamente en los procesos de transformación social, construcción del territorio y sus dinámicas y desarrollo de cultura política, cohesión e integración social. Falta ver si estos esfuerzos son capaces o no de superar las prácticas tradicionales de la política, a veces acompañadas por mafias y diversos tipos de clientelismo. De alguna manera, desde la política están también surgiendo propuestas de transformación social en medio de agendas políticas ocultas e intereses privados a muy corto plazo, que se apropian y cooptan la voluntad de las comunidades a través de prerrogativas, favores y prácticas desintegradoras de las comunidades.

4. Los esfuerzos de planificación prospectiva del territorio se complementan con una dinámica interesante que está tomando fuerza en los últimos años. A partir de los esfuerzos comunitarios de desarrollo endógeno y paz, se están construyendo planes territoriales que piensan y proyectan el territorio a largo plazo con perspectivas comunitarias y en diálogo con la visión institucional.

Es conocido el proceso de paz y desarrollo en el alto Patía de Nariño y sur de Cauca, dinamizado por Asopatía, a pesar de que en los últimos meses ha entrado en cierta decadencia, al perder la autonomía que estos procesos deben tener frente a intereses particulares de élites políticas locales.

Otros ejemplos que se están configurando son el nombrado Plan de etnodesarrollo Nariño Pacífico o el Programa de Desarrollo y paz de frontera. El primero, construye una propuesta de región y territorio a partir de la cualificación de los planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades étnicas del Pacífico. Adicionalmente, busca ordenar desde la perspectiva del etnodesarrollo la inversión de los recursos locales, departamentales, nacionales e internacionales. El segundo, se está consolidando como una propuesta desde la base para proyectar y transformar el territorio a través de tres grandes ejes estructurales: proteger la vida, vida con dignidad, y población y territorio. Además, sirve como plataforma para enfocar el trabajo binacional desde la mirada de las comunidades que habitan la frontera.

5. La planificación prospectiva y comunitaria del desarrollo y las miradas y propuestas de trabajo territorial muestran la importancia que tiene la gestión participativa del desarrollo. Pero, ¿qué paradigma de desarrollo predomina en el imaginario de los nariñenses?

Este es otro punto importante en el marco de los imaginarios de paz del departamento. Así, el desarrollo humano “con apellidos” –sostenible, endógeno, con paz– se convierte en paradigma normativo que dirige y motiva el cambio social. A modo de ejemplo, los últimos tres planes de desarrollo en el departamento y en el municipio de Pasto, así como en otros municipios, se adscriben al desarrollo humano sostenible como propuesta que ordena las aspiraciones de las personas a una vida mejor y con mayores oportunidades. Desde este paradigma se busca incidir en los procesos de transformación social y construcción de región en su integralidad.

6. Existe una fuerte voluntad en Nariño de identificar alternativas de vida lícita en la región, que permitan superar uno de los principales –quizá el más importante– factores aceleradores de la conflictividad armada: el narcotráfico y su fuerte asociación a la producción extensiva de hoja de coca.

Los actores del territorio reconocen la situación de pobreza y exclusión como un factor estructural y explicativo de los males de Nariño, pero con la llegada de forma



masiva de actores ligados al narcotráfico se desencadenan la violencia y la crisis humanitaria asociada. En este marco de ideas, el impulso a prácticas económicas lícitas, muy relacionadas con el desarrollo de la economía campesina, y la atención a los problemas que giran alrededor del uso y la tenencia de la tierra son parte de las principales estrategias para la paz en la región.

Desde estas voces y prácticas se recuerda cómo en municipios de Nariño con fuerte presencia de la amapola fue posible impulsar procesos de transformación productiva que mejoraron la calidad de vida de los campesinos y fueron capaces de erradicar esta dinámica productiva ilícita que tanto daño estaba causando. El Cabildo Indígena de Aponte y el municipio de Puerres, entre otros, son muestra importante de esta realidad. En ambos se mezclan dos factores de éxito importantes: uno, el desarrollo de la economía campesina y dos, la recuperación de la identidad y los modos culturales indígenas.

La actual Gobernación de Nariño, con un fuerte liderazgo de su gobernador Antonio Navarro Wolff, está jugando estas cartas con fuerza, como una de las apuestas principales de la administración. Como paradigma de este enfoque de trabajo hay dos programas, “Sí se puede” y “Las varas de Tumaco” del Consejo Comunitario Rescate, en el que participan aproximadamente 5.000 familias.

Sin embargo, es el primero el que representa una experiencia piloto en Colombia y una alternativa a otros esfuerzos gubernamentales de lucha contra los cultivos ilícitos. Mientras otras iniciativas se basan en la criminalización del campesino cultivador y el uso de medios fundamentalmente coercitivos –fumigación, acción policiva contra el campesino– esta propuesta pone el énfasis en generar alternativas de vida y en procesos graduales de transformación productiva.

“Sí se puede” parte de la integración y la acción simultánea entre los Gobiernos locales y departamental y el Gobierno nacional, junto a la sociedad civil y la cooperación internacional. Es una apuesta de todos los actores en un territorio (alcaldes, Iglesia, organizaciones sociales y de base, campesinos, maestros, jóvenes, etc.). Este programa se compromete a trabajar en áreas extensas donde hay un compromiso público voluntario de todas las familias campesinas para que haya “cero coca” como punto de llegada del programa (no como punto de partida) y en el marco de un acuerdo con el Gobierno nacional para no fumigar ese territorio durante la presencia del programa, sujeto a evaluaciones periódicas. Cada municipio tiene un esquema de seguridad según su situación, que busca blindar el proceso de transformación productiva y evitar la presencia de actores armados ilegales.

La característica más relevante de este programa es que se trabaja con toda la población del municipio, tenga o no cultivos de coca o de amapola, y así se cubre todo el territorio y se acompaña a todas las familias. El acompañamiento es de tres

a cinco años y tiene un fuerte énfasis en dos temas de desarrollo rural: a) aumentar los ingresos de los campesinos hasta un nivel de subsistencia decente (acceso justo al mercado local y regional, obras de infraestructura estratégica –vías, distritos de riego, centros de acopio–, acceso a tecnologías apropiadas, acceso a financiamiento a través de fondos rotatorios o crédito, fortalecimiento organizacional y agroempresarial y acompañamiento técnico a todas las familias por medio de 26 técnicos especialmente contratados para la tarea); b) recuperar un conjunto de valores de la sociedad rural que se han erosionado con la presencia de la coca y de los grupos armados y darle mayor integralidad a la apuesta de desarrollo rural (fomentar la integración social, comunitaria y familiar, trabajar aspectos psicosociales como la autoestima y la asertividad, impulsar procesos de transformación pacífica de conflictos y tensiones comunitarias, integrar a las y los jóvenes en la dinámica de modernización de la economía campesina, promover acciones de cultura para el respeto de la legalidad, mingas y trabajo colectivo, etc.).

En Nariño también existen experiencias pequeñas pero muy importantes e exitosas de economía campesina, creadoras de alternativas de vida digna y capaces de prevenir la difusión de prácticas ilícitas generadoras de violencia.

Se destacan las experiencias de las escuelas agroambientales en el norte de Nariño; el trabajo de las asociaciones campesinas articuladas por la Asociación de Desarrollo Campesino (ADC), cuyo paradigma está en las reservas privadas agroecológicas de la Laguna de La Cocha o Lago Gaumuez; o experiencias de shagra de los pueblos pastos en la región fronteriza con Ecuador.

La actual administración departamental, con el apoyo de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Nariño, el PNUD y la alianza Minga Agroecológica del Sur, y en diálogo con la Mesa Campesina Departamental, están buscando recoger y sistematizar estas prácticas exitosas y formular la primera política de desarrollo rural y economía campesina de Nariño. Este instrumento busca definir por primera vez en la región una propuesta de estímulo, valoración e impulso del campesinado, como elemento esencial del paisaje y la idiosincrasia nariñense.

7. Hay algunas experiencias de resistencia civil a la violencia, aunque son procesos aún muy limitados y con poca efectividad. El ejemplo más claro es el esfuerzo del Pacto Local de Paz en Samaniego, en la alcaldía de Harold Montufar (2004-2007), que logró incidir efectivamente en la reducción del impacto de la conflictividad en este municipio, pero se debilitó con la nueva administración municipal. Este proceso dio pie a algunas iniciativas interesantes tales como el proceso de Consejo Municipal de Paz o el proceso de organización campesina e indígena en la zona rural de Samaniego, que fue acompañado por el Comité de Impulso de Organizaciones Sociales, de Derechos Humanos, Defensoras de Derechos Humanos y de Víctimas.



8. En los últimos años se ha desarrollado en Nariño una serie de instrumentos de trabajo y rutas de atención a víctimas, muy influidas por los avances legislativos y jurisprudenciales en Colombia y por la incidencia de diversos actores de la cooperación internacional. En Nariño están constituidos y en funcionamiento espacios de articulación interinstitucional para atender de forma integral a las diversas víctimas del conflicto armado. Estos espacios, casi siempre dinamizados por la Gobernación de Nariño, se focalizan en dar una respuesta humanitaria y de protección a desplazados, víctimas de minas antipersonal y de trata de personas y en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, entre otros.

También se destacan los siguientes espacios:

- Comité departamental de atención integral al fenómeno del desplazamiento.
- Comité departamental de atención integral a víctimas de minas antipersonal.
- Comité departamental de lucha contra la trata de personas.
- Comité interinstitucional de atención integral a víctimas del conflicto armado.
- Comité de atención integral a las víctimas de violencia de género.

Desde estos escenarios, se busca dar una respuesta integral (prevención, protección y atención) a las diversas víctimas. Además, se han creado otros espacios importantes para atender los impactos específicos de la conflictividad, teniendo en cuenta los desarrollos legislativos y jurisprudenciales que se han logrado en Colombia como consecuencia de la sentencia T-025 de la Corte Constitucional y sus diversos autos de seguimiento (AS 004, 005, 009, entre otros). La Corte declaró que existe un “estado de cosas inconstitucional”, en referencia al estado del desplazamiento forzado, lo que ha permitido avanzar en la protección y atención a sectores de la población. El ejemplo más concreto en Nariño es el proceso de Plan de salvaguardia del pueblo awá, que está en proceso de diseño, aprobación e implementación con recursos del Estado y con acompañamiento de diversos actores de la cooperación internacional. También se destacan otros planes de salvaguardia que se deben elaborar en los próximos meses de acuerdo con el desarrollo de los autos de seguimiento, por ejemplo el plan de específico de protección y atención de Asocoetnar.

9. Hay una serie de elementos que se convierten en ejes transversales en el trabajo por la paz en Nariño y que es necesario destacar.

Uno, la importancia de reconocer la característica intercultural e interétnica de la región con fuerte presencia indígena, afro y campesina, que obliga a una atención sensible a esta realidad. Desde esta mirada, las dimensiones de territorio, gobierno propio, autonomía, identidad étnica, etc., son elementos fundamentales sobre los que se debe crear una respuesta en el marco de la construcción de paz.

Dos, la importancia de la cultura y educación como motor de cambio y transformación social. Nariño se destaca por ser una semillero de artesanos, artistas, cultores, etcétera, quienes pueden volverse fundamentales en los procesos de resistencia frente al cambio cultural, político y económico que genera una dinámica tan poderosa como la del conflicto armado y su asocio con el narcotráfico. La cultura y la educación son instrumentos fundamentales para proteger la idiosincrasia nariñense, sus valores tradicionales, así como un mecanismo esencial para el impulso del desarrollo humano y la paz en la región.

Tres, la importancia cada vez mayor de los enfoques diferenciales, reconociendo la diversidad de la población, incluidas por supuesto las diferencias de género. Desde lo diferencial se busca construir una paz común para Nariño.

4. Situación actual y dinámicas

En las dos últimas décadas, Nariño se ha visto gravemente afectado por la presencia de actores armados ilegales que actualmente son fuente de la mayor crisis humanitaria del país, agravada por la situación de pobreza, marginalidad y exclusión de sus habitantes.

Por esto, las dinámicas actuales en la región están enmarcadas en la presencia de estos actores que apoyan negocios legales e ilegales y que ejercen presión sobre las comunidades y el medio ambiente, factores que han creado una situación humanitaria crítica que provoca graves efectos sobre las poblaciones en mayor estado de vulnerabilidad.

La presión por la tierra y sobre el ambiente

Los cultivos ilícitos

El crecimiento de los cultivos de coca entre 1999 y 2004 en Nariño ha sido exponencial. Tanto, que actualmente Nariño es el departamento con mayores extensiones de cultivos ilícitos y concentra el 19,6% de la producción nacional, como lo indica el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Después de las intensas fumigaciones iniciadas en el año 2000 en Putumayo, se ha presentado un creciente traslado de cultivos de uso ilícito hacia Nariño. Por eso, Nariño es uno

de los departamentos con mayores extensiones de cultivos de coca en el país. Las áreas cultivadas se concentran hacia la costa pacífica del departamento y en las estribaciones de la cordillera en la zona norte.

Así, entre los diez municipios con mayor cantidad de coca sembrada en 2008 en todo el país, cinco son de Nariño. Tumaco, con 5.865 hectáreas sembradas, es el municipio con mayor cantidad de cultivos en Colombia en 2008, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci)³⁷. Le siguen Barbacoas, con 3.080, Roberto Payán con 2.336, Magüí, con 2.240, y El Charco con 2.202 (cuadro 7).

Cuadro 7 Los cinco municipios con mayor área cultivada con coca en Nariño			
Municipio	Área cultivada con coca (hectáreas)	% del área cultivada con coca en Colombia	Producción de cocaína pura (en t.m.)
Tumaco	5.865	7,2	16
Barbacoas	3.080	3,8	7
Roberto Payán	2.336	2,9	7
Magüí	2.240	2,8	7
El Charco	2.202	2,7	5

Fuente: Simci, Informe junio de 2009.

Otros municipios que se han visto afectados por los cultivos o el tráfico de estupefacientes son Francisco Pizarro, Los Andes Sotomayor, El Tablón, Llorente y Buesaco. Estas grandes extensiones de cultivos han traído como consecuencia el incremento de una dinámica de violencias asociada al control hegemónico del comercio ilegal y de las distintas rutas estratégicas tanto para la economía ilegal, como para el posicionamiento de los grupos armados.

Así, el incremento de los enfrentamientos, los homicidios, las masacres y los desplazamientos forzados en el Pacífico nariñense está relacionado con la disputa por el control de puertos clave para la comercialización de estupefacientes, armas y precursores químicos, entre otros factores asociados a la economía ilegal. Los índices de violencia en estos puertos alcanzaron niveles alarmantes durante 2005³⁸.

Además de la intensificación de la confrontación armada, “se ha hecho más confusa la línea divisoria entre la estructura del narcotráfico y las dinámicas emergentes del conflicto armado, sobre todo en la región del corredor Pacífico”, afirma Codhes³⁹.

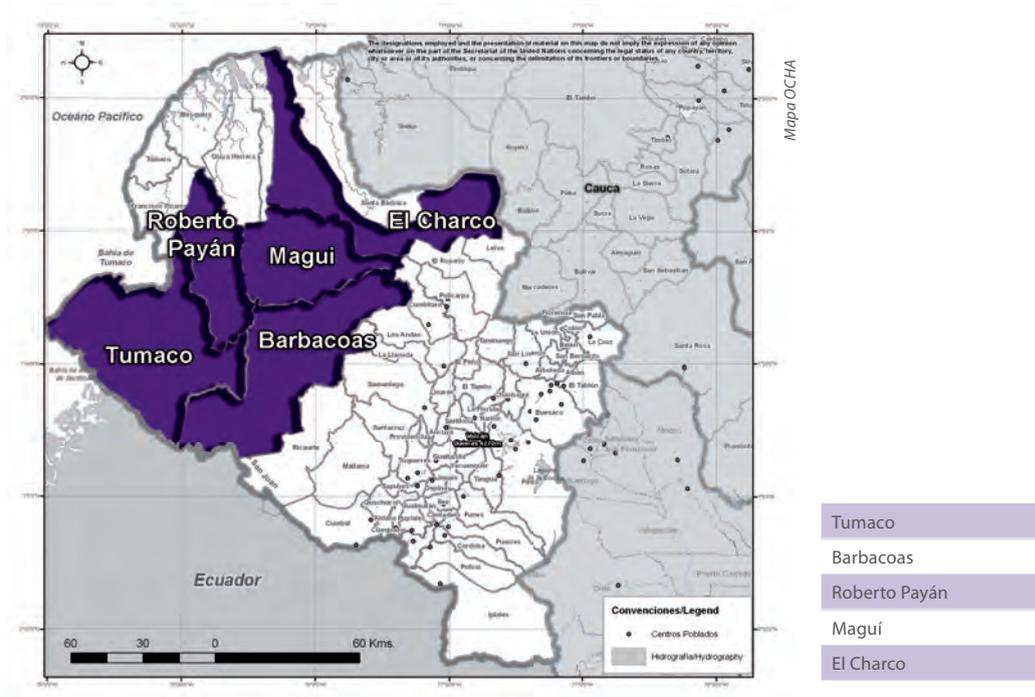
El procesamiento de estos cultivos ilícitos –entre los que priman la coca y la amapola– tiene como centros principales los municipios de Pasto, Tumaco, Ricaurte, Barbacoas e Ipiales,

37 Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Informe Simci, junio de 2009.

38 Codhes (2005). Nariño, empeora la situación humanitaria.

39 *Ibidem*.

Los cinco municipios con mayor área cultivada con coca



los cuales concentran actividades de acopio, procesamiento, comercialización y transporte de estupefacientes, asegura Codhes⁴⁰. A su vez, se encuentran entre los 50 municipios más afectados por el desplazamiento en el país.

Una de las etapas del proceso que más afecta a la población local es el transporte de la pasta de coca y demás productos procesados hacia los puertos en la costa pacífica, que se hace por vía fluvial. Según testimonios de las comunidades, el traslado de la droga lo hacen grupos armados que a su paso atropellan y amedrentan a la población. El temor que generan ha sido también causa importante del desplazamiento forzado de cientos de familias hacia Tumaco.

El control armado de las plantaciones y de las rutas utilizadas para el traslado de la droga ha dejado otras consecuencias críticas para las comunidades del Pacífico nariñense. Según Santiago Cortés, líder afrocolombiano,

“han roto el tejido social y las formas tradicionales de vida; han restringido el fortalecimiento de los procesos étnicos en la elaboración e implementación de sus planes de etnodesarrollo y sus proyectos de vida particulares, y han debilitado la institucionalidad en el territorio.”



Para contrarrestar los cultivos ilícitos y la presencia de los actores del narcotráfico, el Estado colombiano, apoyado por el Gobierno de Estados Unidos, ha desarrollado ampliamente en el país, con énfasis en Nariño, la erradicación de cultivos y la aspersión aérea con glifosato.

La erradicación manual de cultivos ilícitos creció en el país en 2008, por tercer año consecutivo, según UNODC. En Nariño, durante 2008, fueron erradicadas 7.857 hectáreas de coca, lo que equivale al 8,2% de las áreas erradicadas en el país. Esta labor se concentró en la zona costera de la frontera con Ecuador. De los predios erradicados en el primer trimestre de 2008 en Colombia, el 26% fue resembrado. En el segundo trimestre, la resiembra de coca en zonas erradicadas manualmente aumentó a 35%.

La aspersión aérea, por el contrario, se redujo en el 13% en el país con respecto al año anterior. Junto a Antioquia y Putumayo, Nariño fue uno de los tres departamentos en los que se presentaron más altos niveles de aspersión aérea en 2008 (cuadro 8).

Cuadro 8 Aspersión aérea de cultivos de coca (en hectáreas), 2000-2008									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nariño	6.442	8.216	17.962	36.910	31.307	57.630	59.865	36.275	54.050

Fuente: UNODC, Informe Simci, junio de 2009.

Comunidades campesinas y afrocolombianas locales refieren además que, así como los cultivos ilícitos y el narcotráfico han traído una grave inseguridad para sus habitantes, también se han visto afectados con las políticas implementadas para la erradicación de estos.

Por una parte, las comunidades han denunciado atropellos por parte de la fuerza pública que ha militarizado las zonas y combate a los grupos ilegales. Por otra, la fumigación aérea de los campos con glifosato ha afectado el medio ambiente en que viven. La Defensoría del Pueblo, en el informe defensorial de 2007, puso en conocimiento de las autoridades algunas consecuencias que la aspersión aérea de cultivos ha traído sobre las comunidades indígenas awá, como se expresa más adelante⁴¹.

Esto ha afectado también a las comunidades campesinas y afrocolombianas de la costa pacífica nariñense. Según Codhes⁴², 5.273 personas se vieron forzadas a desplazarse a raíz de las fumigaciones en 2005.

“La gente también se viene de los ríos para Tumaco porque les han fumigado los cultivos, y con esto han contaminado los ríos y matado animales y bosques”, dice Jorge García, dirigente de La Red de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (Recompas).

41 Defensoría del Pueblo (2007). Informe defensorial sobre crítica situación de indígenas Awá de Nariño.

42 Codhes (2006). Política pública de atención al desplazamiento forzado en el departamento de Nariño.

Una de las estrategias utilizadas por los actores del narcotráfico para protegerse de la aspersión aérea es establecer sus cultivos en las zonas limítrofes con Ecuador o con los cultivos de palma de aceite.

“Al darse cuenta de tal estrategia, las autoridades colombianas han decidido fumigar en la frontera y en zonas aledañas a las fincas de palma, a pesar de las continuas protestas diplomáticas de Ecuador y del gremio de palmicultores”⁴³.

Otra estrategia utilizada por las autoridades para sustituir los cultivos ilícitos es el proyecto “Sí se puede”, que lleva a cabo la Gobernación de Nariño en el municipio de Leiva. Esta iniciativa beneficia a más de 3.000 familias de la zona y consiste en que los campesinos reciban ingresos por trabajar en la venta y cultivos de café, papaya y lulo, mientras se efectúan acciones que contribuyen a la recuperación del tejido social en el municipio. El Alto Comisionado para la Paz analiza la posibilidad de replicar esta experiencia en otras zonas del país.

La usurpación de tierras

Tanto el narcotráfico como el paramilitarismo han configurado una nueva problemática en el departamento: la usurpación de tierras. Así, el interés en adquirir mayores extensiones de tierra para los cultivos ilícitos ha sido un factor más por el cual estos actores han ocasionado desplazamientos forzados. Esto se manifiesta de manera especial en la costa pacífica del departamento⁴⁴.

“La expansión de cultivos ilícitos se vincula también a la expansión territorial de los narcotraficantes a través de la compra de tierras en Tumaco, Barbacoas e Ipiales desde los años 90”, señala la Corte Constitucional en el Auto 004 de 2004⁴⁵.

Pero el interés por la tierra y las prácticas ilegales para adquirirla también han proveni-
do de actores legales, como algunas empresas de palma de aceite, que abarcan amplias extensiones de tierra en el Pacífico nariñense.

En marzo de 2006, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales estableció que las empresas Palmeiras S.A. y Palmas Oleaginosas Salamanca “son ocupantes de mala fe en las tierras del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera por haber sido ocupadas después de la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993, que establece estos como territorios colectivos”⁴⁶. Por exigencia de esta ley que protege la preservación del territorio pertene-



43 Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Op. cit.*

44 *Revista Hechos del Callejón*, 24. Una publicación del PNUD Colombia. Abril de 2007.

45 Corte Constitucional. Auto 004, en seguimiento a la sentencia T-025. Enero de 2004.

46 *Diócesis de Quibdó - Human Rights Everywhere (2004). El cultivo de la palma africana en el Chocó, Colombia.*

ciente a la etnia afrocolombiana “los predios incluidos en consejos comunitarios no pueden ser vendidos ni comprados”.

En el mismo sentido del fallo de la Procuraduría, la Diócesis de Quibdó y la organización no gubernamental Human Rights Everywhere (HREV) en su investigación *El cultivo de la palma africana en el Chocó*⁴⁷ encontraron que las empresas de cultivos de palma de aceite han forzado “el desplazamiento de campesinos hacia el área urbana de Tumaco”. En este estudio denuncian también “la utilización de sicarios para presionar a los campesinos para que vendieran sus tierras, y una serie de violaciones a los derechos laborales y de asociación”.

La usurpación de tierras de los campesinos por medio de la violencia ha conducido a una significativa modificación del nivel de concentración de la tierra en la región. Esto, que históricamente no fue un problema en el occidente de Nariño, ahora sí lo es.

“El auge de los monocultivos lícitos e ilícitos en la región ha generado cambios en la estructura de la tenencia de la tierra: ahora priman latifundios para la explotación industrial de diferentes productos”, registra la Corte Constitucional⁴⁸.

Un informe de la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), elaborado en 2007, revela que:

“en el año 1994 el 91,3% de los predios en el municipio de Tumaco eran minifundios. En la actualidad estos se han reducido a 21,7%, puesto que los predios de minifundios fueron negociados por los pequeños productores o grandes empresas para la siembra de palma africana y cría de camarón en cautiverio”.

Se han dado casos de personas “que no han querido vender su tierra, pero sus vecinos, por voluntad o por amenaza, vendieron a grandes cultivadores. Cuando van a pasar a su finca, atravesando las de ellos, les ponen obstáculos y los molestan. La gente aguanta hasta que las vence el miedo y la dificultad”, afirma Lidoro Hurtado, líder del Bajo Mira⁴⁹.

El deterioro ambiental

Así como han padecido la violencia y la usurpación de tierras, los campesinos nariñenses también han visto desmejorada su calidad de vida a raíz del deterioro ambiental. Esto se presenta como consecuencia de las grandes extensiones de cultivos ilícitos, de explotación maderera y de siembra de palma aceitera.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Corte Constitucional. Auto 004 en seguimiento a la sentencia T-025 sobre desplazamiento forzado. Enero de 2004.

⁴⁹ Revista Hechos del Callejón 24. Una publicación del PNUD Colombia. Abril de 2007.

Este deterioro ambiental se refleja, en primera instancia, en la tala indiscriminada de los bosques. “La deforestación de Nariño se explica en lo fundamental por tres fenómenos: los aserríos para utilizar la madera comercialmente, la tala para la utilización como combustible (leña o carbón vegetal) y la siembra de cultivos ilícitos”⁵⁰. A esto es necesario agregar las talas masivas de bosques que han patrocinado las empresas de palma de aceite. “El consumo de leña es de aproximadamente 541 mil toneladas anuales (5% del consumo nacional), lo que representa un promedio de 4.500 hectáreas taladas de mangle, bosque nublado y subpáramo”⁵¹.

Los aserríos artesanales en la subregión del Pacífico han establecido una forma de trabajo con precarias condiciones y rentabilidad, lo que ha facilitado la llegada y establecimiento de los cultivos ilícitos y grupos al margen de la ley.

La tala de bosques por parte de empresas palmeras ha continuado en los años recientes, como lo registra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en la Resolución 0525 de marzo de 2006 sobre el título del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera. En esta resolución “se denuncia que pese al compromiso de las empresas palmeras Salamanca S.A. y Palmeiras S.A. de no continuar tumbando o talando más bosque primario, estas empresas siguieron realizando la tala, como lo constató una ‘inspección ocular’ de una autoridad gubernamental competente”⁵².

En segunda instancia, se presenta un fuerte deterioro ambiental como consecuencia de las modificaciones del suelo que resultan de la siembra de palma aceitera. “El modelo de plantaciones en Tumaco ha supuesto la tala de bosques y el drenaje de los suelos. Para sembrar 456 hectáreas de palma aceitera se hicieron 86 kilómetros de drenajes y 11 kilómetros de carreteras”, según la Diócesis de Quibdó y Human Rights Everywhere⁵³.

Esa deforestación iniciada años atrás por las empresas palmeras dio lugar a la explotación ilegal de la madera sacada sin ningún tipo de control estatal. Además, atrajo la atención de otros colonizadores y otras actividades económicas, entre las cuales se destacan los actuales cultivos de coca.

Finalmente, se presenta el deterioro de la calidad del aire y del agua, como resultado de los químicos utilizados en el proceso de producción de la pasta de coca, así como de las fumigaciones con glifosato.



50 Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Op. cit.*, p. 67.

51 *Ibidem*, p. 67.

52 *Proceso de Comunidades Negras, PCN. Acciones de resistencia frente a los agrocombustibles* (por David López Rodríguez). *Revista Semillas* 34/35.

53 *Diócesis de Quibdó - Human Rights Everywhere. Op. cit.*

La degradación del conflicto

La dinámica actual del conflicto armado en Nariño muestra tal vez su punto más álgido con una serie de actores armados ilegales que tiene cada uno su particularidad: los actores del narcotráfico, las guerrillas del ELN y las FARC y las bandas emergentes. Todos estos, a su vez, incrementan su capacidad militar para resistir el embate de la fuerza pública y de los demás actores ilegales.

Así, solo en el primer semestre de 2009 se presentaron 30 acciones armadas y 14 contactos entre grupos armados. Además, cada vez son más frecuentes las denuncias sobre retenes ilegales impuestos por guerrillas y paramilitares en la vía que conduce de Pasto a Tumaco, una de las principales rutas de transporte de insumos para el narcotráfico.

Los ataques indiscriminados a poblaciones por parte de guerrilla y paramilitares han cobrado innumerables víctimas entre la población civil de Nariño y han provocado, de manera especial en la zona del Pacífico, el aumento del número de homicidios, el ajusticiamiento de representantes y líderes sociales, el reclutamiento de jóvenes a sus filas y desplazamientos de comunidades.

En el caso de las FARC, su presencia en Nariño en los últimos años ha estado marcada por un gran acoso de la fuerza pública: "Un fenómeno encontrado es la concentración de la operatividad militar de la Fuerza Pública contra las FARC, mientras que los demás grupos ilegales armados no sufrieron operaciones militares de gran envergadura", según una investigación de la Corporación Nuevo Arco Iris⁵⁴.

A pesar de la fuerte persecución, la cantidad de sus acciones no ha variado mucho en los últimos años. Entre 2007 y 2009, los frentes 10 y 45 de las FARC muestran una actividad tan intensa como en 2004.

Mientras tanto, el ELN se ha fortalecido y ha tenido una presencia bastante activa en Nariño. Según la investigación, esto se debe a "las alianzas con otros grupos armados ilegales como Los Rastrojos ... y con el Ejército Nacional ... para que logre resultados frente a las FARC"⁵⁵. Alianzas como esas en Nariño y otros departamentos le permitieron al ELN hacer presencia en 22 municipios más del país y crecer significativamente en Nariño.

Además del impacto sobre la población civil que tiene la acción de cada una de estas guerrillas, está el que ha tenido la violenta confrontación entre ellas, que obligó a la población civil a desplazarse para resguardarse de los combates.

Tanto las FARC como el ELN se encuentran vinculados al tráfico ilícito de estupefacientes, así como a la exploración y explotación minera, sobretodo donde se está desarrollando el megaproyecto Belem do Pará-Tumaco. Una de las poblaciones más afectadas por la guerrilla ha sido el pueblo indígena awá, al cual las FARC sentenciaron, acusándolo de apoyar al

⁵⁴ Ávila Martínez, Ariel Fernando. *Op. cit.*

⁵⁵ *Ibidem.*

Ejército. En dos años, ya van más de 20 muertos. En el territorio awá hacen presencia el frente 29 de las FARC y las compañías Guerreros del Sindagua y Mártires de Barbacoas, del ELN.

Un fuerte impacto también están ocasionando en Nariño las estructuras emergentes. Después de la desmovilización de 677 miembros del paramilitar bloque Libertadores del Sur en julio de 2005, la MAPP-OEA señala que en este departamento, como en otros, la población “no parece percibir un cambio sustancial en las condiciones de seguridad, debido al surgimiento y permanencia de estructuras armadas ilegales, ligadas a economías ilícitas, con capacidad armada de intimidación y control”⁵⁶.

Los municipios de la costa pacífica nariñense como Tumaco, Barbacoas, El Charco, Olaya Herrera, entre otros, representan una zona de importancia significativa tanto para las FARC como para los grupos de narcotraficantes y las estructuras emergentes, por su acceso al mar, su condición fronteriza con Ecuador, a través de Tumaco, la presencia de cultivos de coca y además el acceso a los ríos Mira, Tapaje y Patía, que les sirve de corredores para el tráfico de insumos y de coca, según testimonio de organizaciones afrocolombianas.

Las estructuras emergentes más conocidas en Nariño son “Los Rastrojos”, y “Mano Negra” o “Águilas Negras”, que operan en el área de influencia del antiguo Bloque Libertadores del Sur, especialmente en los municipios de Leiva, El Rosario y Taminango, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)⁵⁷.

Nariño también ha recibido la influencia de la alianza entre antiguos paramilitares, especialmente del bloque Central Bolívar (BCB) y narcotraficantes del Norte del Valle, según el noveno informe trimestral de la MAPP-OEA. También actúa en la región el grupo de Autodefensas Gaitanistas de Colombia.

El narcotráfico ha adquirido un papel determinante para ellas, pues “permite a estas estructuras expandirse y fortalecerse militarmente con el objetivo de obtener o preservar un control social y económico”; sin embargo, durante 2009, “el arribo a la zona de varios grupos emergentes tuvo más que ver con la exploración y explotación minera y maderera y con el proceso de concentración de la tierra”⁵⁸. En ese año, Los Rastrojos incrementaron su presencia territorial en más del 100% en todo el país.

Así como los grupos paramilitares, las estructuras emergentes dirigen sus acciones principalmente contra representantes y líderes sociales. Varios de ellos han sido asesinados y, en consecuencia, se han silenciado los liderazgos y las organizaciones sociales han visto restringidas sus posibilidades de actuación, afirma Santiago Cortés, líder afrocolombiano del Pacífico sur.

Asimismo la OEA ha identificado en su informe XIV:



56 MAPP-OEA. *Noveno informe trimestral, 2007*.

57 Codhes (2005). *Op. cit.*

58 Codhes (2005). *Op. cit.*

las estructuras emergentes continúan afectando directamente a líderes comunitarios y sociales, funcionarios públicos y población civil en general, cuando representan un obstáculo para el desarrollo de sus actividades ilegales⁵⁹.

En noviembre de 2009, un grupo que se hace llamar “Los Comandos Urbanos de Los Rastrojos” lanzó un comunicado público en el departamento de Nariño, en el que declara como objetivo político a diferentes ONG y a organismos internacionales como el PNUD, indica el Informe XIV de la MAPP-OEA, y sugiere que se ejecuten “acciones para el esclarecimiento de estas amenazas, las cuales generan un clima de intranquilidad y zozobra”.

Poblaciones vulnerables y su afectación por el conflicto

Pueblos indígenas

Los pueblos indígenas de Nariño han presentado una de las situaciones más críticas del país, desde 2009. El pueblo awá, que en este departamento cuenta con 26 resguardos asociados a la Unidad Indígena del Pueblo Awá (Unipa) y 11 asociados al Cabildo Mayor Awá de Ricaurte, Camawari, ha sido atacado con violencia.

La violencia llega al pueblo awá a raíz de la expansión de cultivos de coca para el narcotráfico en Nariño, que causa una gran presión social y económica en los territorios en que habitan las 25.000 personas awá⁶⁰.

Y es que la penetración del narcotráfico en el territorio generó cambios en las dinámicas socioeconómicas locales y la configuración del conflicto. La invasión del territorio, la violencia, la descomposición social y la aculturación de los jóvenes hicieron más vulnerables a los awá.

Por otra parte, detrás de los cultivos ilícitos vino la destrucción de la selva, que ha dejado cambios ambientales que han afectado el sustento de las familias. “La inseguridad que deja la presencia de cultivos y laboratorios de coca también impacta el tránsito hacia lugares de trabajo, caza, pesca y actividades culturales”, dice la Corte Constitucional⁶¹.

La Defensoría del Pueblo⁶² establece que también las fumigaciones han generado desplazamiento, han vulnerado la integridad física y cultural y han llevado a un proceso de empobrecimiento a sus comunidades. “Según han denunciado las autoridades Awá, las fumigaciones han traído repercusiones negativas sobre la salud, principalmente problemas dermatológicos, digestivos, respiratorios y visuales, especialmente en los niños y adultos mayores”, informa la Defensoría.

59 MAPP-OEA. *Noveno informe trimestral, 2007*

60 Corte Constitucional. *Auto 004 de la sentencia T-025. Enero de 2004.*

61 *Ibidem.*

62 Defensoría del Pueblo (2007). *Informe defensorial sobre crítica situación de indígenas Awá de Nariño.*

Además, en la región que habitan los Awá hacen presencia las FARC, el ELN y estructuras emergentes. Estos grupos armados, según informe de la Defensoría del Pueblo,

“han convertido a los resguardos en zona de confrontación, poniendo a las comunidades en el centro de sus disputas y convirtiéndolas en víctimas de asesinatos selectivos, masacres, desapariciones forzadas, retenciones ilegales de personas, torturas, desplazamientos forzados, ataques indiscriminados, accidentes e incidentes por armas trampa, enfrentamientos con interposición de la población civil y permanentes violaciones a los derechos a la vida, la integridad y la libertad personal”⁶³.

Asimismo, la siembra de minas antipersonal pone en alto riesgo a las comunidades indígenas, restringiendo el uso de espacios tradicionales para la cacería, la pesca y los sitios sagrados para la práctica de curaciones. Desde 2005, 12 indígenas awá han sido víctimas de minas. Tres de ellos fallecieron.

Las comunidades indígenas más afectadas por la violencia han sido las ubicadas en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Roberto Payán, Samaniego y Ricaurte. Como consecuencia de esta situación, 5.006 indígenas han sido registrados por Acción Social como desplazados en Nariño entre 2003 y 2008.

En resolución defensorial de 2007, la Defensoría del Pueblo establece que en el territorio del pueblo awá se han presentado “ataques indiscriminados a bienes civiles, en particular los centros educativos de Magüí y Cumbal” y que “es necesario evaluar las quejas sobre las violaciones a los derechos humanos de que han sido víctimas los indígenas awá por parte de algunos servidores públicos, de algunos integrantes de la Fuerza Pública, de los antiguos grupos de autodefensas o paramilitares, y de algunos miembros de las FARC y el ELN”⁶⁴.

La situación se hizo aún más crítica en 2009, cuando las FARC asesinaron a 17 indígenas awá en el mes de febrero y retuvieron a 120 más como retaliación a un supuesto apoyo que esa comunidad le dio al Ejército Nacional, afirmó en su momento el gobernador de Nariño, Antonio Navarro Wolf.

Posteriormente, en agosto de 2009, otros 12 indígenas awá, del resguardo El Gran Rosario, fueron asesinados. Esto condujo al desplazamiento masivo de las comunidades hacia Tumaco, a donde llegaron cientos de personas en busca de albergue.

Como consecuencia de los hechos de violencia perpetrados contra esa comunidad, la Defensoría del Pueblo viene adelantando asesoría y acompañamiento a través de una comisión humanitaria a la población indígena desplazada de los territorios awá.



⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Defensoría del Pueblo. Resolución defensorial 53. Situación de los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario del pueblo indígena Awá del departamento de Nariño. Junio de 2007.*

Afrocolombianos

Los territorios donde se encuentra la población afrocolombiana también se han convertido en zona de disputa y asentamiento de algunas de las organizaciones armadas al margen de la ley, tal como sucede en Chocó, Cauca y Nariño, departamentos que comparten la costa pacífica. Tal vez la situación más crítica se encuentra en la zona costera del departamento de Nariño, donde han sido vulnerados los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas. En estas zonas, donde estas comunidades lograron legalizar sus tierras, muchos habitantes han tenido que desplazarse ante las amenazas de los actores armados al margen de la ley.

Solo entre 2003 y 2008, 33.609 afrocolombianos fueron desplazados, según el Observatorio de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República. De ellos, 10.122 fueron forzados a salir de la zona rural de Tumaco, especialmente de los consejos comunitarios ubicados a orillas de los ríos Mira y Chaguí, y de la frontera con Ecuador.

Según testimonios de la comunidad, fueron amenazados por los grupos armados ligados al narcotráfico, que siembran el terror por los ríos por donde trasladan la droga hacia los puertos para exportarla.

También refieren un alto desplazamiento a raíz de la presión de las empresas cultivadoras de palma de aceite para comprar sus predios, que dejan a los campesinos en una sinsalida.

Estas miles de familias se han instalado en zonas marginales de la cabecera municipal de Tumaco, que conforman nueve barrios nuevos, donde se alberga tal vez la situación humanitaria más crítica del departamento. Han conformado varios barrios sobre tierras inundables. Por la vocación campesina y pesquera de estas familias, sumado al desempleo de Tumaco, muy pocas de estas familias han encontrado fuentes de subsistencia, lo que las mantiene en la miseria. La respuesta institucional a esta situación ha sido poca debido a la debilidad institucional que se presenta en el municipio⁶⁵.

También es crítica la situación en Roberto Payán, donde han sido desplazados 2.252 afrocolombianos, así como en Olaya Herrera, Santa Bárbara y Maguí. Además, las organizaciones de población afrocolombiana que se concentra en la costa pacífica del departamento, se han visto seriamente afectadas por el asesinato de algunos de sus líderes.

Según el Proceso de Comunidades Negras (PCN),

“La evolución e intensidad de las acciones violentas en esta región, han estado muy ligadas, entre otros aspectos, con la invasión del monocultivo de la palma aceitera en Tumaco, que cobró tan solo entre 1992 y 2004, lo que en la región calificamos como

65 Revista Hechos del Callejón, 24. Una publicación del PNUD Colombia. Abril de 2007.

cinco afro magnicidios: Rafael Valencia Camacho, Francisco Hurtado, Hermana Yolanda Cerón Delgado, José Aristides Rivera y Luciano Castillo⁶⁶.

Y resalta, como consecuencia, “todas las secuelas que esto conlleva sobre un proceso social organizativo en tan corto lapso de tiempo”.

El PCN denuncia, también,

“más de trescientos asesinatos en nuestra zona rural en 1994, así como los millares de homicidios desde aquella fecha y que siguen sucediéndose, también los desplazamientos forzados, las desapariciones y un deterioro cada vez mayor de la situación socioeconómica en general en la región⁶⁷.”

Mujeres

Si bien las mujeres representan el 49,9% de la población de Nariño, su condición social es bastante inferior frente a la de los hombres. Esto se observa, por una parte, en su acceso a ocupar cargos públicos. Aunque la administración departamental se caracteriza por tener un número importante de mujeres en cargos de dirección y decisión, que supera el 30% establecido por la Ley 581, el panorama es diferente en lo local: para el periodo 2005-2008, de 64 alcaldías, solo en cuatro han sido elegidas mujeres, y de 14 diputados solo una es mujer. Entre las autoridades indígenas, de 67 resguardos, en 2005 solo dos son gobernados por mujeres, y su participación en los consejos es igualmente minoritaria⁶⁸.

Esto pone en evidencia que, a la hora de elegir representantes, se sigue privilegiando a los hombres en una gran proporción. Mientras tanto, las mujeres trabajan intensamente en los espacios de participación ciudadana, ejerciendo un importante liderazgo. Así, en 2005 ellas conforman el 45% de las juntas de acción comunal, aunque en su mayoría ocupan cargos subordinados, como los de secretarías, tesoreras y vicepresidentas. Son cargos en los cuales tienen una gran cantidad de trabajo, mas no la vocería. Además, recae sobre ellas la mayor parte de la labor comunitaria, que generalmente es voluntaria.

Esto tiene un impacto en el desarrollo de la mujer, como lo señala la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer⁶⁹:



66 *Proceso de Comunidades Negras, PCN. Op. cit..*

67 *Ibidem.*

68 *Gobernación de Nariño (2008). Política pública para la equidad de las mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz.*

69 *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Cedaw. Naciones Unidas, 1979*

“La falta de participación de las mujeres no permite el disfrute pleno de sus derechos humanos, constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”⁷⁰.

La situación de la mujer en Nariño se expresa en el índice de desarrollo relativo al género, que muestra un rezago fuerte en el departamento con relación a la situación nacional: en 2004, Nariño tenía un índice de 0,7 frente al 0,8 del nacional, como señala la línea de base del departamento de Nariño:

“Lo más crítico de esta situación es que no se observa ninguna evolución: en el año 1997 el Índice de Desarrollo Relativo al Género tenía el mismo valor que en el año 2004 (0,7); esta situación indica que los avances en lo relativo a problemas de género son casi nulos”⁷¹.

Ese precario desarrollo de la mujer está relacionado, en parte, con su actividad productiva, la cual no recibe la correspondiente valoración. Como indica la política pública para la equidad de las mujeres en Nariño “las mujeres presentan mayores tasas de desocupación y su vinculación se da fundamentalmente en actividades informales trayendo como consecuencia situaciones de desventaja a nivel salarial, de no respeto de los derechos laborales y de no acceso a remuneración por el trabajo en el caso de las mujeres rurales”⁷².

Entre las mujeres rurales se observa una situación particularmente aguda en las afrodescendientes y las indígenas:

“[Ellas] se ven impedidas para desplazarse por los territorios comunales y vincularse a actividades como la explotación de madera y minería, dada la responsabilidad del manejo del hogar y cuidado de niños y niñas, por lo que se dedican a actividades productivas marginales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de sus grupos familiares”⁷³.

La falta de desarrollo de las mujeres se observa también en sus condiciones de educación y salud. Según el DANE⁷⁴, en Nariño, mientras el 13,2% de los hombres ha terminado su primaria, solo el 11,6% de las mujeres han llegado a ese nivel educativo en 2005.

70 *Ibidem.*

71 *Universidad de Nariño (2007). Línea de base del departamento de Nariño.*

72 *Gobernación de Nariño. Op. cit..*

73 *Gobernación de Nariño. Op. cit.*

74 *Departamento Nacional de Estadística. Censo 2005.*

En salud sexual y reproductiva el panorama también es crítico. La tasa de mujeres embarazadas menores de 20 años es de 33% desde 2004. Esto tiene consecuencias particulares en su situación de salud, así como en la de sus hijos.

Según la Encuesta nacional de salud⁷⁵, hay una estrecha relación entre la mortalidad infantil y el nivel de empoderamiento de la madre, pues se ha encontrado que cuando la mujer no puede tomar decisiones por su cuenta, la mortalidad infantil es más del doble, que cuando la mujer es más autónoma.

Por otra parte, la mujer nariñense ha sido víctima de la violencia intrafamiliar, así como de la violencia creada en el marco del conflicto armado. Según la Encuesta nacional de salud, en 2005 el 7% de las mujeres de Nariño fueron violadas. En el 15,9% de los casos por un pariente suyo y en el 22,7% de los casos por un amigo. Solo en el 14% de los casos el violador fue un desconocido.

A su vez, según la misma fuente, el 46,8% de las mujeres ha sufrido violencia física y violación por parte del esposo o compañero. Esta es una de las tasas más elevadas del país, donde el promedio nacional es de 39%.

En cuanto a la violencia derivada del conflicto armado, instituciones como la Defensoría del Pueblo advierten sobre el impacto que este genera sobre las mujeres, pues se presenta la violencia sexual en muchas de sus formas, la regulación y el control de la vida cotidiana, el desplazamiento forzado, el reclutamiento forzado, los bloqueos y confinamientos, el control y expropiación de bienes o tierras, entre otras formas de violencia⁷⁶.

Por otra parte, la ubicación de este departamento en zona de frontera lo hace altamente vulnerable al delito de trata de personas. Precisamente Nariño es uno de los primeros lugares de procedencia de las 40.000 víctimas que este delito ha dejado en Colombia⁷⁷.

Ante todas estas situaciones que afrontan las mujeres, la Gobernación de Nariño emitió en 2008 la "Política pública para la equidad de las mujeres nariñenses desde su diversidad étnica, social y cultural, en un territorio en construcción de paz", que toma medidas para garantizar el derecho a la participación y la incidencia política; el derecho a la autonomía económica en condiciones de equidad; el derecho a la salud integral y a una educación equitativa, no sexista y respetuosa de la diversidad; el derecho a la vida libre de miedo y de violencias de género, así como el derecho a la paz.

Esta política fue realizada con la participación de cerca de 400 mujeres que trabajaron durante un año y medio en procesos de formación, investigación, discusión y formulación para la construcción incluyente de esta política, a la que hoy le apuestan tanto la gobernación y demás instituciones del Estado, como las organizaciones de mujeres, listas a crecer en la garantía de sus derechos.



75 Ministerio de la Protección Social (2007). Encuesta nacional de salud.

76 Referido en: Gobernación de Nariño. Op. cit.

77 *Ibidem*.

Jóvenes

Los jóvenes son una población altamente vulnerada en Nariño. Por una parte, se encuentran por fuera del ciclo de productividad, lo que les impide tener ingresos y una ocupación que desarrolle sus capacidades.

Por otra, han sido amenazados y reciben grandes presiones de parte de los actores ilegales, especialmente para que acepten ingresar a sus filas. La MAPP-OEA, en su informe XIV, reporta actividades de reclutamiento de nuevos combatientes, tanto desmovilizados como población civil de la zona.

En Tumaco, por ejemplo, la MAPP-OEA ha constatado que numerosos homicidios responden a intentos de reclutamiento por parte de las estructuras emergentes.

En algunos casos se reconoce como modalidad de reclutamiento el mecanismo de involucrar a las personas y en especial a jóvenes y menores de edad por medio de sustancias psicoactivas con el fin de crear dependencia o entregando objetos de valor y dinero a los jóvenes para que demuestren ante sus compañeros y amigos el poder que pueden llegar a tener mediante su vinculación al grupo.

De igual modo, existe una relación preocupante entre el reclutamiento y algunos casos de desplazamiento de familias enteras para proteger a alguno de sus miembros, según el XIV Informe de la MAPP-OEA, y llama especialmente la atención el reclutamiento por parte de grupos ilegales de niñas, niños, adolescentes y jóvenes a la salida de centros educativos y colegios.

Según informe de mayo de 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó su preocupación sobre el reclutamiento de menores de edad por parte de los grupos armados en varios departamentos, incluyendo Nariño:

“Los niños se utilizaron en hostilidades, para reclutar a otros niños, para que actuaran como espías y reunieran información, sirvieran de esclavos sexuales y proporcionaran apoyo logístico. La resistencia o los intentos de fuga han expuesto a algunos niños a la tortura o a la muerte. Los informes indican que las escuelas siguieron siendo lugares importantes para el reclutamiento por esos grupos”.

El pronunciamiento de Ban Ki Moon registra, además, que las amenazas de reclutamiento de niños continuaron siendo causa de desplazamiento de poblaciones en 2009, sobre todo en los departamentos del Putumayo, Vaupés y Nariño. También se comprobó que los niños indígenas son objeto de reclutamiento cada vez mayor.

Las cifras más relevantes que reflejan el nivel de impacto de la conflictividad en Nariño se presentan en el cuadro 9 y se analizan a continuación.

Cuadro 9. INDICADORES DE IMPACTO DE CONFLICTO EN POBLACIÓN DE NARIÑO							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Enero-junio 2009
Homicidios	518	491	738	797	778	723	370
Casos masacres	3	0	5	6	2	2	7
Homicidios de alcaldes y ex alcaldes	0	0	0	1	0	0	0
Homicidio de concejales	1	0	0	0	0	0	0
Homicidio de indígenas	4	0	6	7	12	19	36
Secuestros	71	48	61	33	34	18	8
Desplazamiento (expulsión)	6.323	5.162	11.826	18.170	36.210	30.345	10.951
Desplazamiento (recepción)	8.394	6.213	10.222	14.733	29.959	20.477	7.913
Minas/Muse (eventos-víctimas)	23	38	71	148	128	95	71
Acciones armadas (ataques, hostigamientos, emboscadas, etc.)	37	53	107	106	62	28	30
Contactos armados	21	51	39	74	69	19	14

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República, diciembre de 2009.

Desplazamiento forzado

Nariño es el séptimo departamento del país que mayor cantidad de población ha expulsado de su territorio en la última década. Lo más grave del fenómeno allí es que ha aumentado año tras año. Si en 2003 hubo 6.323 personas expulsadas, en 2005 fueron 11.826, y en 2007, 36.210, según las cifras de Acción Social. A su vez, aunque en mucha menor cantidad, ha sido receptor de población desplazada (cuadro 10).

Cuadro 10. Desplazamiento forzado en Nariño				
Departamento	EXPULSIÓN		RECEPCIÓN	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Nariño	32.018	132.698	30.706	12.660

Fuente: Acción Social. Actualizado al 30 de junio de 2009.



Durante el primer semestre de 2009, los municipios más afectados fueron El Charco con 1.018 personas expulsadas, y Barbacoas con 894. En total, durante los primeros seis meses de 2009 en el departamento de Nariño habían sido expulsadas 10.951 personas⁷⁸.

El año de mayor gravedad del fenómeno del desplazamiento en Nariño ha sido 2007, cuando 15.569 fueron registradas como población desplazada por Acción Social. Ese año, 2.164 personas se vieron forzadas a salir de Cumbitara. Estos dos desplazamientos masivos han marcado la historia reciente de Nariño, así como la salida de 3.348 personas de Barbacoas en 2008⁷⁹.

En 2006, a su vez, 1.300 personas llegaron a Ricaurte y Altaquer y se refugiaron en albergues. Más adelante, 900 afrodescendientes llegaron a Iscuandé y la cabecera municipal de Santa Bárbara, en la costa pacífica nariñense. Venían huyendo de los combates. “A nosotros nos tocó abrirnos, porque la balacera era muy fuerte, todos tuvimos que salir en medio de las balas”, dijo Artemio Vidal, un pescador de 48 años.

Varias son las situaciones que han conducido a estos desplazamientos: por una parte, los enfrentamientos que se presentan entre el Ejército Nacional y grupos armados ilegales, o de estos grupos entre sí. Por otra, la presión ejercida por las empresas de palma de aceite y de los actores del narcotráfico.

Tras salir de su territorio, la mayoría de las familias desplazadas de Nariño buscan albergue en otros municipios del mismo departamento. Y al mismo tiempo que son expulsadas tantas comunidades, este es un departamento receptor de población desplazada.

Según el documento del Banco de la República,

“A este departamento han llegado desplazados de Putumayo, Cauca y Antioquia, mayoritariamente, que a octubre de 2006 superaban la cifra de 54 mil personas. Esto agrava aún más la situación de estas personas en cuanto a posibilidades de acceso a servicios públicos y mercado laboral. La pobreza también se agrava con el desplazamiento forzoso de población, de la cual cerca del 40% ha llegado a la capital departamental”⁸⁰.

Los indígenas conforman una parte importante de la población desplazada en Nariño. Los resguardos indígenas magüí, por ejemplo, han sufrido el desarrollo de combates entre grupos ilegales y el Ejército en su territorio. También, como consecuencia de las masacres de indígenas awá, centenares de personas se desplazaron hacia la vereda La Guyacana procedentes del Resguardo Gran Rosario y de la zona de carretera en el municipio de Tumaco.

⁷⁸ Observatorio de Derechos Humanos y DIH. Vicepresidencia de la República. *Diagnóstico Estadístico de Nariño, 2009*.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Vilorio de la Hoz, Joaquín. *Op. cit.*

El gobernador de Nariño ha manifestado que a pesar de los grandes esfuerzos por atender a las víctimas, la situación de conflicto armado desborda la capacidad del departamento. Durante septiembre de 2009, el Programa Mundial de Alimentos desarrolló una evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional en la población en situación de desplazamiento forzado en los municipios de El Charco y Santa Barbara de Iscuandé.

La Corte Constitucional también ordenó a las entidades responsables de este tema que, bajo la coordinación de Acción Social, garantizara el diseño e implementación de proyectos piloto que garanticen acciones de prevención y atención a las personas desplazadas con discapacidad en Nariño y otras cuatro regiones (Tolima, Bogotá, Antioquia y Caquetá)⁸¹.

En 2010 también se han presentado situaciones críticas. A la cabecera del Municipio Roberto Payán llegaron aproximadamente 60 personas provenientes de la vereda La Fátima. Más de 200 llegaron a Santa Bárbara de Iscuandé en el mes de marzo.

Según Acción Social, “en el primer semestre de 2008 se han presentado 8.500 retornos de población desplazada en Nariño, principalmente hacia los municipios de Tumaco (1.769), Pasto (3.321), Olaya Herrera (1.313) y Policarpa (850)”⁸². Con excepción de Pasto, los demás municipios se han convertido en expulsores y receptores de población.

Pero los retornos han dejado una gran preocupación por la propiedad de las tierras de los desplazados debido a la falta de titulación de predios. “Los desplazados no tienen cómo demostrar la propiedad sobre las tierras que habitaban antes del desplazamiento, lo que facilita la apropiación ilegal”⁸³.

Homicidios

La situación de homicidios en Nariño es alarmante, con mayor relevancia en el Pacífico nariñense (cuadro 11). Tumaco, donde se concentra la mayor parte del desplazamiento forzado y la falta de oportunidades laborales, tiene una tasa de homicidios varias veces mayor que los otros municipios. Es puerto importante de la salida y entrada de mercancía e insumos para el mercado ilegal y por eso la presencia de grupos armados es el detonante para la violencia que atormenta a este municipio.



81 Corte Constitucional. Auto 225 de 2009 en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004.

82 Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República. Diagnóstico departamental de Nariño, 2009.

83 Ávila Martínez, Ariel Fernando. Op. cit.

Cuadro 11 Municipios con tasa alta de homicidios en Nariño 2009		
	Casos	Tasa
Barbacoas	23	69,4
La Unión	14	51,5
Pasto	139	34,2
Policarpa	6	40
Potosí	9	70,8
Puerres	4	45
Ricaurte	14	85,6
Taminango	8	43,3
Tumaco	306	174,7

Fuente: Forensis - INML.

Otro municipio que registra una situación altamente preocupante es Ricaurte, donde se presentó una de las masacres de indígenas awá por parte de las FARC.

La mayoría de estos municipios con altas tasa de homicidios están ubicados en el litoral pacífico de la región, donde se concentra la acción del narcotráfico, la guerrilla y el paramilitarismo. La cantidad de armas presentes en la región es incontrolable. La tasa de homicidios aumenta exponencialmente en las zonas donde hay cultivos ilícitos, como lo muestra el cuadro 12.

Cuadro 12 RELACIÓN HOMICIDIOS - CULTIVOS ILÍCITOS		
Concepto	Municipios con coca	Municipios sin coca
Tasa de homicidios	90,3	24,4
Cultivos de coca	20.259 hectáreas	0

Fuente: Observatorio del Delito de Nariño y Simci, 2007.

Minas antipersonal y munición sin explotar

Los accidentes por minas antipersonal han aumentado de manera alarmante en Nariño. Según reportes de Pastoral Social, en 2009, hubo semanas en las que se llegaron a presentar accidentes diariamente⁸⁴.

Entre 2003 y junio de 2009 se han registrado 523 víctimas de minas antipersonal y munición sin explotar en el departamento, según el Observatorio de la Vicepresidencia de la República (cuadro 13).

⁸⁴ Boletín informativo del proyecto "Educación en el riesgo y atención a víctimas por minas antipersonal". Pastoral Social (2009). En <http://www.pastoralsocialcolombia.org.co>

**Cuadro 13. EVENTOS (ACCIDENTES E INCIDENTES)
POR MAP Y MUSE EN NARIÑO**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nariño	23	38	71	148	128	95
Total nacional	1.446	2.021	1.756	2.126	1.992	1.360
Participación	2%	2%	4%	7%	6%	7%

Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Presidencia de la República.

Según el Observatorio, los municipios más afectados del departamento por situación de minas antipersonal entre 2003 y 2008 fueron: Samaniego, donde se presentaron 58 accidentes; Policarpa, con 31; Ricaurte, con 29 accidentes, y Barbacoas, con 20.

En los municipios de Samaniego, Santacruz y La Llanada, la cantidad de accidentes y víctimas “ha representado un aumento del 3.400%, en el periodo 2002-2008”, según el reporte de la Convención de Víctimas de Minas realizada en Pasto en marzo de 2009⁸⁵.

A junio de 2009 se habían presentado 20 accidentes por minas en el departamento, que dejaron 4 personas muertas y 20 heridas. Las situaciones más críticas se vivieron en Samaniego, Barbacoas y Santacruz.

De acuerdo con Pastoral Social,

“El 30% de estas víctimas corresponden a población que se trasladó de “sitios seguros” a zonas de conflicto y que nunca han sido capacitadas en educación en riesgo de minas (ERM). Esto indica la necesidad de identificar la población flotante en los territorios donde hay sospecha de la presencia de Minas Antipersonal (MAP) o Munición sin Explotar (MUSE) e iniciar con ellos procesos de educación en riesgo”⁸⁶.

La mayoría de estas familias se ha desplazado hacia lugares en riesgo por minas antipersonal y munición sin explotar a raíz de una situación amenazante por el conflicto o de la necesidad de buscar su sustento. “Esta última situación no está catalogada como fuente de desplazamiento forzado en la ley 387 de 1997”, afirma Pastoral Social.

Al mismo tiempo, se presentan numerosos desplazamientos de familias que se ven forzadas a abandonar sus fincas para buscar su sustento en otras tierras, debido a los riesgos que corren por la presencia de minas en sus campos. En 2008, un poblado entero de Samaniego se vio en esta situación.

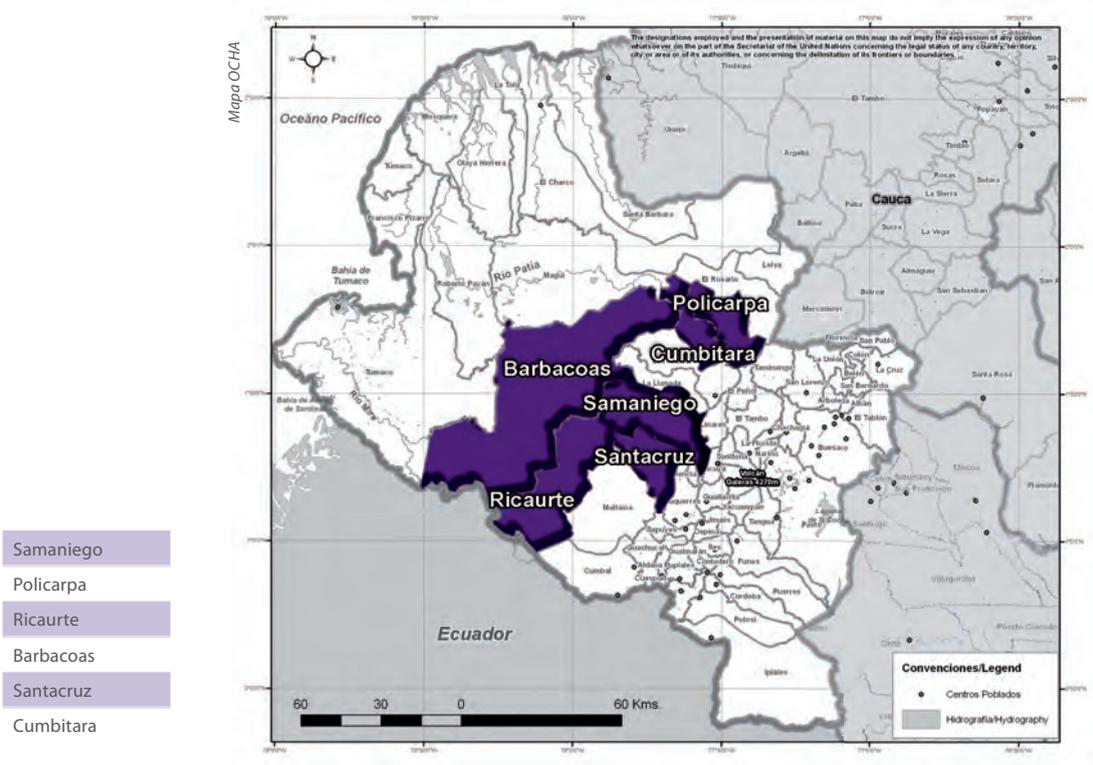
Finalmente, otras comunidades han quedado confinadas en sus tierras, sin poder salir por encontrarse rodeadas de campos minados. De esta manera, las minas antipersonal “tienen



85 Reporte de la Convención de víctimas de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE), de los municipios de Samaniego, La Llanada y Santa Cruz de Guachavés. Pasto, 20-22 de marzo de 2009.

86 Boletín informativo del proyecto “Educación en el riesgo y atención a víctimas por minas antipersonal”. Pastoral Social (2009). En <http://www.pastoralsocialcolombia.org.co>

Municipios de Nariño con mayor cantidad de accidentes por minas antipersonal entre 2003 y 2008



efectos indiscriminados, impiden la libre movilización a los habitantes del departamento en rutas que comunican zonas rurales con cascos urbanos e impiden el normal desarrollo de actividades necesarias para el sostenimiento de las familias que viven en zonas veredales⁸⁷.

Las estructuras emergentes Los Rastrojos y Organización Nueva Generación también están utilizando las minas con el fin de detener la avanzada de la fuerza pública⁸⁸. Asimismo, se han detectado estos artefactos con el propósito de cercar los cultivos ilícitos y asegurar el dominio de zonas estratégicas para el narcotráfico.

El incremento de accidentes se puede explicar principalmente por los enfrentamientos entre el ELN y las FARC, especialmente en Samaniego⁸⁹, así como por la intensificación de las operaciones adelantadas por las Fuerzas Militares. El desminado militar se realizó con mayor intensidad en Tumaco, Ricaurte, Barbacoas, Ipiales y Policarpa. Por esto, el 62% de las víctimas son militares, y el 38%, civiles⁹⁰.

Ante esta situación, la comunidad no se ha quedado en silencio y en 2006 creó la Comisión Impulsora de Desminado Humanitario. Con la facilitación de la Alcaldía de Samaniego y el Llamamiento de Ginebra, organización que hace parte de la campaña internacional para la prohibición de minas, la Comisión ha presentado solicitudes al Gobierno nacional y también

87 Codhes (2005). *Nariño, empeora la situación humanitaria*.

88 Observatorio de Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República. *Diagnóstico departamental de Nariño, 2009*.

89 *Ibidem*.

90 *Ibidem*.

al ELN de “aliviar la crisis generada por las minas antipersonal en nuestro territorio y facilitar la implementación de programas de desarrollo en la zona rural”⁹¹.

También la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, abriendo el camino para un proyecto piloto de prevención del impacto de minas antipersonal y munición sin explotar sobre los niños, las niñas y los adolescentes del municipio de Samaniego, Nariño.

Actualmente se presta asistencia a la población en el tema de minas desde la red de organizaciones que trabajan a favor de las víctimas como Pastoral Social, la Campaña Colombiana Contra Minas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, la Cruz Roja Colombiana y la Fundación Restrepo Barco. Sin embargo, esta atención resulta insuficiente y no abarca el territorio completo debido a circunstancias geográficas, de presupuesto y de orden público.

El Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal trabajó entre 2007 y 2009 en el desminado de la vereda Alto Las Cochas en el municipio de Samaniego. A partir de enero de 2010, enfocará sus labores en los departamentos de Antioquia, Meta, Nariño, Tolima, Bolívar y Valle del Cauca⁹².

La recuperación social del territorio en Nariño

Varios municipios de la zona costera y de la cordillera en Nariño han sido definidos como zonas principales para iniciar la Consolidación, lo que se prepara con la construcción de un Centro de Atención Integral (CCAI), en Tumaco.

El Gobierno nacional ha expresado que su prioridad en la recuperación social del territorio en Nariño es consolidar un modelo de economía campesina lícita en una cultura de la convivencia, fortaleciendo la estrategia de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos “Sí se puede”. En este sentido, en 2009 los grupos móviles de erradicación manual y el programa Familias Guardabosques han tenido intensa actividad en este territorio.

El Gobierno también presenta como resultados de la recuperación social del territorio en el departamento sus avances en programas como el de Familias en Acción, al que a finales de 2008 ingresaron más de 32.000 hogares en el departamento; la estrategia Juntos (red para la protección social y la superación de la pobreza extrema); el programa de seguridad alimentaria RESA; el desarrollo de proyectos productivos; la intervención del Laboratorio de Paz en tres municipios y el Proyecto Paz y Desarrollo en 12 municipios. También informa de la labor de Coldeportes en formación y en la realización de torneos en el marco de la recuperación social del territorio.



91 Revista Hechos del Callejón, 24. Una publicación del PNUD Colombia. Abril de 2007.

92 OEA. Portafolio de proyectos acción contra minas, 2009-2010. En <http://www.oas.org/dsp/espanol/desminado>

En cuanto a las víctimas de la violencia, el Gobierno señala que la estrategia ha incluido la atención humanitaria y la protección de tierras de la población en desplazamiento forzado.

En materia de infraestructura, señala los programas para el mejoramiento de vivienda y la entrega de subsidios para vivienda rural y urbana, así como intervenciones para el saneamiento básico y la electrificación de estos proyectos.

El gobernador de Nariño ha sido enfático en cuestionar la política de consolidación social del territorio. Afirma que los avances militares en Nariño son solo parciales y limitados en el tiempo, pues los actores armados ilegales no desaparecen sino que se desplazan a otro sitio. De acuerdo con el gobernador, no hay unas políticas claras de consolidación social por parte del Estado, por ejemplo, para el fomento de la economía del pequeño campesino⁹³. Por eso, la Gobernación de Nariño ha reiterado que no participa en la política de “Salto estratégico”.

5. Escenarios posibles y tendencias

Elementos de continuidad y cambio en relación con el conflicto armado

- ▶ Todo parece indicar que la conflictividad armada y la crisis humanitaria conexas continuarán agravándose en los próximos dos años en relación directa con las dinámicas del narcotráfico y con la capacidad de los actores armados ilegales (bandas criminales asociadas al narcotráfico y grupos guerrilleros) de seguir usufructuando los negocios conexos a la producción y tráfico de drogas.
- ▶ Ya que en el panorama nacional no se prevé una política específica de paz, los cambios en las dinámicas de la conflictividad armada y en la crisis humanitaria en Nariño dependerán en gran medida del éxito o fracaso de dos políticas del Estado: la política de seguridad democrática y la política contra las drogas.
- ▶ Nariño ha sido uno de los pocos territorios en Colombia en donde la situación de conflictividad armada y crisis humanitaria se ha agravado en los últimos años. A pesar de los esfuerzos recientes del Gobierno nacional para fortalecer el pie de fuerza y la organización militar en la región en el marco de su política de seguridad democrática, la situación en la región no ha mejorado ostensiblemente como en otras partes del país.

⁹³ Recopilación de artículos de prensa, 2009.

Con el nuevo Gobierno es previsible que la apuesta militar se fortalezca en las regiones en donde esta ha mostrado mayores debilidades o, al menos, en donde los actores armados ilegales tienen aún una fuerte presencia. Esta realidad nos permite visualizar el fortalecimiento de la apuesta militar en Nariño, en el marco de la profundización y expansión de las políticas de seguridad democrática y otras conexas: recuperación social del territorio, salto estratégico, combinación de acciones cívico militares, etc.

- ▶ En relación con las políticas de lucha contra las drogas se abren dos escenarios posibles. Uno, de continuidad: mantener los actuales lineamientos de política centrados en esfuerzos prioritariamente coercitivos, que penalizan al cultivador, promueven la fumigación y la erradicación manual forzosa.

Dos, la consolidación o el fracaso de propuestas alternativas de lucha contra el fenómeno del narcotráfico impulsadas en Nariño por la actual gobernación departamental a través de su programa Sí se puede y que cuentan con el apoyo del Gobierno nacional. En un escenario de consolidación y éxitos de estas políticas novedosas, se puede vislumbrar que la experiencia se lleve a otras regiones del país. Conviene destacar las relaciones existentes entre el gobernador de Nariño y el presidente y el vicepresidente de la República electos. Precisamente, el nuevo mandatario fue una de las autoridades que participó en el lanzamiento del programa Sí se puede en el departamento.

En el marco de estas relaciones y en un escenario de éxito del programa departamental, el Gobierno de Nariño le está apostando a que el nuevo Gobierno nacional aproveche la experiencia piloto en Nariño para llevarla a otras regiones, lo que produciría un cambio en los lineamientos de política pública sobre el tema y reduciría la importancia de la fumigación en la lucha contra el narcotráfico. En un escenario de fracaso de programas como Sí se puede, existe la posibilidad de que se insista nacionalmente en políticas más coercitivas.

- ▶ Se percibe en Nariño la disminución del espacio y acceso humanitario, dados el predominio de la acción militar y la presencia de actores armados ilegales. Tanto en un escenario de profundización de la respuesta militar del Estado como de éxito de programas como Sí se puede, se prevé una reacción defensiva de los grupos armados asociados al narcotráfico y de las guerrillas. Esto las obligaría al repliegue militar a zonas de difícil acceso, fortaleciendo el control territorial de estas retaguardias y, por lo tanto, dificultando el acceso de la fuerza pública y de la ayuda humanitaria.
- ▶ Hay otros elementos que pueden generar cambios en los escenarios de conflictividad. En primer lugar, el fenómeno creciente de la minería. En el marco de las políticas económicas del Gobierno colombiano, que fomentan y facilitan la inversión



extrajera y que está atrayendo a muchas empresas e industrias extractivas de capital extranjero, se vislumbra que esta realidad puede producir tres tensiones fuertes. Una, entre actores étnico-territoriales y empresas extractivas, que coinciden en los territorios con abundancia de minerales. Otra, entre empresas mineras formales y mineros artesanales que, históricamente, sin permisos, han venido explotando el subsuelo de manera informal. Y una tercera tensión, entre las empresas y las leyes ambientales vigentes.

Sobre esta realidad poco se ha estudiado en Nariño, pero ciertamente es una variable importante para conocer algunas dinámicas de la conflictividad en la región y algunos factores que pueden explicar, parcialmente, acciones de actores armados ilegales. Este problema, por supuesto, está muy relacionado con el fenómeno de la tierra.

- ▶ Otro ámbito que puede conducir a tensiones en la región tiene que ver con los conflictos relacionados con el agua. Nariño tiene regiones ricas en agua y regiones con un déficit crónico. A su vez, el departamento es fuente de agua para todo el país ante el nacimiento allí de los ríos más importantes de Colombia. En este marco se pueden agravar conflictividades relacionadas con el ciclo del agua: conflictos entre comunidades que protegen y “cultivan” el agua en los páramos, comunidades campesinas que necesitan el agua para el riego y cascos urbanos que requieren el líquido para consumo humano, saneamiento y otras necesidades. Estos conflictos, si bien no son causa de la conflictividad armada, sí pueden alimentar expresiones de la misma.

Elementos de continuidad y cambio en relación con la situación de gobernabilidad

- ▶ En los últimos diez años Nariño ha vivido una transformación política importante liderada por políticos que han explorado vías alternativas de gobernabilidad y buen gobierno. Varios de estos líderes han sido reconocidos como ejemplos nacionales al profundizar prácticas democráticas y de participación ciudadana. A su vez, se han logrado recuperar la capacidad administrativa y financiera del departamento en un proceso de alta responsabilidad política.

En las elecciones del 2011 muchos de estos avances están en juego, sobre todo al percibirse la posibilidad de que líderes políticos tradicionales recuperen estos espacios de representación política, utilizando en algunos casos significativos prácticas poco democráticas y clientelares para el acceso al poder. En esta posibilidad se generarían escenarios que frenen importantes avances que ha habido en

la región. Dada esta realidad, es importante pensar en estrategias para no perder progresos en los ámbitos de las prácticas modernas de la política y la representación responsable.

- ▶ En relación con la situación de frontera de Nariño, recientemente se están creando escenarios de distensión entre los Gobiernos de Colombia y Ecuador. Esta situación permite que se vislumbre un escenario esperanzador para impulsar dinámicas de trabajo binacional que son tan necesarias para Nariño. Es importante aprovechar a algunos actores políticos locales que tienen muy buenas relaciones con Ecuador y que pueden cumplir roles estratégicos en la consolidación de escenarios de trabajo conjunto de carácter binacional.

Elementos de continuidad y cambio en relación con las iniciativas de construcción de paz

- ▶ En relación con las iniciativas de construcción de paz se vislumbra que se van a consolidar algunas experiencias en particular, entre ellas las alianzas interinstitucionales para trabajar temas estratégicos para la paz en Nariño, las cuales se expresan en espacios de interlocución y trabajo conjunto entre actores sociales y comunitarios, actores institucionales y actores de cooperación internacional. Estas alianzas permiten prever que algunos procesos importantes para la construcción de paz puedan perdurar en el tiempo, tales como la política pública de mujer y equidad de género, la política pública de juventud y la estrategia departamental de protección a niños y niñas, adolescentes y jóvenes, entre otros.
- ▶ Es importante generar las condiciones políticas, interinstitucionales y de legitimidad social para que las propuestas territoriales, como el Plan de etnodesarrollo Nariño Pacífico, el Plan de Desarrollo y paz de frontera o el programa Sí se puede, se consoliden como apuestas profundas de transformación social para la región con enfoque de construcción de paz, protección y desarrollo humano sostenible.
- ▶ Seguirá siendo necesario fortalecer las capacidades locales e institucionales para proteger y atender a las personas y comunidades en riesgo, en un marco de garantía de derechos.
- ▶ Habrá que crear las condiciones para impulsar estrategias de restitución de derechos de las diversas víctimas del conflicto armado. Hoy en día, el foco de mucha de ellas está más centrado en elementos de protección y resistencia que en elementos de reivindicación y restitución de derechos.



6. Identificación de caminos a seguir

Prevención, mitigación de efectos del conflicto, transformación de conflictos y cultura de paz

- ▶ Hay que continuar el trabajo que el PNUD ha venido desarrollando con el fuerte énfasis poblacional y de inclusión, alrededor de tres programas territoriales y de seis grandes esfuerzos temáticos-sectoriales. En lo territorial es prioritario continuar fortaleciendo tres procesos importantes impulsados por actores sociales e institucionales de la región: el programa de etnodesarrollo Nariño Pacífico; el programa de Desarrollo y paz de frontera y el programa Sí se puede.
- ▶ En lo sectorial y temático hay que seguir impulsando seis procesos que articulan actores, instituciones, redes sociales y comunitarias y cooperación internacional, en función de avanzar en la inclusión y la participación de mujeres, jóvenes, campesinos y campesinas, afro e indígenas, víctimas del conflicto en procesos políticos y territoriales de desarrollo humano sostenible, construcción de paz y exigibilidad de derechos.
Estos procesos son: mujer y equidad de género; jóvenes y construcción de paz; comunicación y cultura; desarrollo económico para la paz y economía campesina; gobernabilidad democrática e incidencia en agendas políticas; y derechos humanos y víctimas. En estos ámbitos, se vislumbra una serie de elementos fundamentales para el trabajo de paz y desarrollo en medio del conflicto en Nariño.
- ▶ Es necesario seguir fortaleciendo las capacidades de los actores e instituciones locales para realizar ejercicios de análisis, planeación y gestión sensible a los contextos conflictivos y a la construcción de paz, en particular aquellos articulados a los procesos territoriales y sectoriales apoyados por el PNUD. Este esfuerzo debe incluir formas que permitan a los actores mejorar la capacidad de análisis y observación de los procesos de continuidad y cambio relacionados con las dinámicas de la conflictividad armada y las oportunidades que se abren para la construcción de paz.
- ▶ Hay que empezar a hacer análisis de los esfuerzos humanitarios de paz y desarrollo desde las lentes y miradas de la acción sin daño y la sensibilidad al conflicto, buscando identificar aprendizajes y prácticas replicables para la construcción de paz y desarrollo en medio del conflicto.
- ▶ Dada la dimensión que tiene el ámbito cultural en los procesos de transformación social en Nariño, es necesario fortalecer las capacidades de actores sociales para

dinamizar e impulsar procesos de transformación social, desarrollo y construcción de paz a través de estrategias alternativas desde la cultura, la identidad, nuevos lenguaje y los medios de comunicación.

- ▶ Es prioritario fortalecer la capacidad de actores locales para gestionar y transformar de forma constructiva conflictividades locales alrededor de tensiones entre e intra institucionales y organizativas, tensiones por el uso y la conservación de recursos naturales, entre modelos y propuestas de desarrollo, etc.
- ▶ Dado el contexto nariñense en donde no se vislumbra una reducción significativa de la conflictividad armada, sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades de respuesta humanitaria de emergencia de los actores e institucionales locales, en particular de la Gobernación de Nariño y de diversas alcaldías. Este trabajo debe complementarse con el fortalecimiento de comités departamentales de atención integral a víctimas de diferente tipo: del desplazamiento forzado, minas antipersonal, asesinatos extrajudiciales, desapariciones forzadas, violencias basada en género, intrafamiliar y contra los niños y niñas, entre otras.
- ▶ Es imperioso fortalecer las estrategias de prevención coyuntural y protección de personas y comunidades en riesgo de ser victimizados a través de planes de contingencia, sistemas de alerta temprana, marcos de protección y planes de salvaguardia, entre otros. Así, es importante desarrollar en Nariño lo dispuesto en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 del Tribunal Constitucional en donde se identifican grupos poblacionales en mayor riesgo y se demanda fortalecer la respuesta del Estado para responder y proteger a estas personas, comunidades y pueblos étnicos.
- ▶ Fortalecer los esfuerzos para el desarrollo de marcos de prevención y protección para comunidades en riesgo así como las diversas rutas de atención integral a víctimas de las diversas expresiones de la violación de derechos humanos y DIH.

Verdad, justicia, reparación y derechos humanos

- ▶ Dado el contexto humanitario en Nariño, en el que se han producido reiteradas amenazas hacia los actores vinculados a diversos procesos sociales, sigue siendo prioritario fortalecer los espacios de encuentro de estas organizaciones (como el Comité de Impulso de Nariño) y que Naciones Unidas los acompañe y apoye. Asimismo, es prioritario fortalecer su capacidad de interactuar constructiva y efectivamente frente a los actores del Estado. En ese sentido, es fundamental apoyar procesos de mesa de garantías, planes y acciones de protección, etc.



- ▶ Es preciso fortalecer los espacios interinstitucionales dispuestos para atender a las personas en riesgo o que son víctimas del conflicto armado y otras afectaciones conexas. Es necesario apoyar y desarrollar la capacidad de respuesta institucional para garantizar los derechos de las víctimas.
- ▶ Frente a la gravedad de la situación, es fundamental dinamizar una propuesta para implementar los ejes de la política pública de género de Nariño que se centran en dar respuestas integrales a los fenómenos de violencia basada en género, en particular la violencia en el marco del conflicto armado. En la misma lógica, es necesario apoyar a los diversos actores que tienen mandatos y responsabilidades en este tema para que mejoren su capacidad de respuesta, desde la prevención hasta la atención integral a víctimas.

Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz

- ▶ Hay que continuar con los esfuerzos que permitieron que desde 2008 los actores sociales hayan podido incidir de forma efectiva en espacios de formulación de política pública relacionadas con atender y dar una respuesta al contexto de conflictividad armada y a los retos de la construcción de paz (política de género, de juventud, estrategia departamental de prevención y protección de niños, niña y jóvenes, entre otras).
- ▶ Hay que fortalecer la capacidad de las administraciones públicas para implementar las políticas que contaron con una participación activa de la comunidad, y dar una respuesta efectiva y coordinada a las expectativas creadas. Del mismo modo, hay que impulsar en los actores locales el diseño de estrategias para impulsar escenarios de sostenibilidad de instrumentos políticos legítimos, sobre todo en el marco de los procesos electorales de 2011 y los cambios de los Gobiernos departamental y local.
- ▶ Es importante seguir en procesos de formación y empoderamiento de sectores poblacionales, fortaleciendo ciclos de capacitación avanzada centrados en la incidencia política, la representación responsable y el acceso de nuevos liderazgos a puestos de responsabilidad popular (concejos, alcaldías, juntas de acción comunal, etc.).
- ▶ Es preciso fortalecer espacios de incidencia política y participación ciudadana tales como “Nariño visible”, a través de los cuales se busca calificar y profundizar los procesos de incidencia política en nuevos espacios poco explorados: Congreso de la República, partidos políticos, etc.

- ▶ Es importante apoyar esfuerzos de formación política de las personas y empoderamiento de liderazgos sociales y comunitarios.
- ▶ Para mantener la propuesta de trabajo dirigida al desarrollo de las capacidades y procesos de construcción de paz, es necesario apoyar los esfuerzos de articulación interinstitucional alrededor de diversos temas para enfrentar la situación de conflictividad armada, las amenazas y violaciones de derechos sobre las personas y la promoción de procesos de transformación social hacia la paz y la vida con dignidad.

Desarrollo social y económico sostenible para la paz y cohesión social

Dada la importancia que tiene en Nariño para la construcción de paz el impulso de actividades económicas lícitas y medios de vida sostenibles, es fundamental fomentar y apoyar programas y proyectos que permitan a las personas vivir una vida digna, alejándolas de los factores de riesgo que explican su vinculación a dinámicas económicas ilícitas.

Apoyar las acciones para crear oportunidades de vida lícita y medios de vida sostenibles para las personas, en particular para poblaciones en mayor riesgo de ser afectadas por el conflicto armado y de verse involucradas en dinámicas ilícitas relacionadas con el ciclo del narcotráfico.

Frontera y trabajo binacional

Ante el contexto de frontera y los recientes ambientes favorables binacionales, es fundamental fomentar las relaciones binacionales y hacer un énfasis en apoyar la capacidad de los actores de base e instituciones locales, con el fin de que aprovechen las oportunidades que la frontera le ofrece al desarrollo territorial. En Nariño se vislumbra como prioritario que el trabajo de frontera y el binacional, desde los actores de base, se dinamice a través de tres ejes estructurales: proteger la vida, vida digna y población y territorio.

La estrategia binacional se podría fortalecer en el marco de una alianza entre el Programa ART - REDES de Colombia, el Programa Desarrollo y Paz Frontera Norte y ART Ecuador.

Se vislumbra como fundamental realizar un trabajo de facilitación que les permita a los actores locales y de base interactuar de forma constructiva con las cancillerías y los Gobiernos nacionales de Colombia y Ecuador. Esto permitirá construir conjuntamente agendas de trabajo en la frontera y de trabajo binacional que recojan los intereses y prioridades locales en combinación con las mandatos soberanos de cada Estado.



La cooperación internacional

- ▶ Es necesario diseñar e implementar las respuesta de los actores de cooperación sobre los procesos de planificación prospectiva del territorio, bajo los principios del desarrollo humano sostenible y la construcción de paz tanto de los pueblos indígenas, afro y campesinos, así como apoyar y dinamizar con los actores locales las propuestas territoriales como el Plan de etnodesarrollo Nariño Pacífico, el PDP de Frontera o el programa Sí se puede.
- ▶ Es prioritario seguir fortaleciendo los espacios de articulación de la cooperación, entre ella misma (IASC), pero sobre todo en relación con las dinámicas y procesos en el territorio y sus actores (estrategia de cooperación internacional, apoyo a políticas públicas locales y departamentales, etc.).
- ▶ Hay que combinar y articular los esfuerzos de la cooperación internacional centrados en los mecanismos de protección y asistencia humanitaria con esfuerzos que, con mayor fuerza, atiendan las vulnerabilidades profundas de las comunidades y del territorio (causas estructurales de la conflictividad) y que atiendan también las causas aceleradoras de la conflictividad en Nariño.

El propósito de la estrategia ART - REDES es promover condiciones y ambientes propicios a la búsqueda de la paz en Colombia.

En estos años de trabajo, la intervención territorial se ha focalizado en los Montes de María, Meta, Oriente Antioqueño, Nariño y Huila y Piedemonte Amazónico. Desde el 2009, también está en Cesar.

Son cuatro los ejes de esta estrategia, que hacen referencia a las cuatro dimensiones fundamentales del desarrollo humano:

- Prevención y transformación de conflictos y promoción de una cultura de paz
- Justicia, derechos de las víctimas y derechos humanos
- Gobernabilidad, democracia local y construcción de paz
- Desarrollo socioeconómico sostenible para la paz

