



Las zonas de Nariño afectadas por la violencia

Diagnóstico

Confidencial – No Circular
Documento no oficial sujeto a revisión

Versión 1

Noviembre de 2010

Contenido

Presentación	5
1. Contexto: Los municipios afectados por los grupos armados y las actividades económicas ilegales en Nariño	6
1.1. Regiones y población	6
1.2. Importancia geopolítica y ambiental	8
2. Antecedentes históricos	9
3. Diagnóstico Estratégico: ejes estructurantes de la situación actual.....	12
3.1. Causas	12
3.1.1. Vulnerabilidad + Amenaza = Desastre	12
3.1.2. La vulnerabilidad regional: marginación histórica y debilidad institucional	12
3.1.3. La amenaza: Llegada masiva y combinación de actividades ilícitas	14
3.2. Consecuencias	16
4. El Plan de Acción del CCR.....	19
5. Situación de la Seguridad Pública	21
5.1. Evolución de la seguridad	21
5.2. Indicadores de inseguridad	24
5.2.1. Homicidios	24
5.2.2. Masacres y secuestros	26
5.2.3. Reclutamiento forzado	26
5.2.4. Desplazamiento Forzado	27
5.2.5. Minas antipersonal y Municiones sin Explotar	28
5.3. Actores violentos e ilegales presentes en la zona	29
5.3.1. Organizaciones armadas ilegales.....	29
5.3.2. Cultivos ilícitos	31
5.3.3. Minería ilegal	32
5.3.4. Explotación maderera ilegal	32
5.3.5. Explotación agrícola ilegal	32
5.4. Los esfuerzos estatales en seguridad	32
5.5. Desajuste de la seguridad, desajuste de la comunidad.....	34
5.6. Otros factores relacionados con la seguridad pública	39
5.7. Legitimidad de la Fuerza Pública	41
6. Situación de la Seguridad Judicial	43

6.1. Marco Histórico	43
6.1. Cobertura y acceso a la justicia	44
6.1.3. Cobertura general.....	44
6.1.4. Cobertura en Justicia Penal	46
6.1.5. Acceso a la Justicia y garantías para la población sin medios económicos	48
6.1.6. Servicios de Justicia Administrativa.....	49
6.1.7. Casa de Justicia	49
6.2. Limitaciones en la prestación de los servicios.....	50
6.2.3. La vulnerabilidad de los jueces	51
6.2.4. Limitación de recursos.....	51
6.3. Justicia Alternativa.....	51
6.3.3. Justicia Propia	51
6.3.4. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.....	52
7. Situación de la Democracia.....	54
7.1. Gobiernos Locales.....	54
7.1.3. Una relación de fuerzas emergente y compleja	54
7.1.4. Una legitimidad fracturada.....	56
7.1.5. Una débil capacidad de gestión.....	57
7.1.6. Una gestión local con limitaciones de transparencia	60
7.1.7. Investigaciones por corrupción	61
7.1.8. Relaciones con de los municipios con la Gobernación	61
7.1.9. Rol de la cooperación internacional	62
7.2. Participación Ciudadana	63
7.2.3. Participación electoral coaccionada	63
7.2.4. Organizaciones ancestrales	66
7.2.5. Alternativas políticas regionales.....	78
8. Situación del acceso a la tierra.....	80
8.1. Contexto general	80
8.2. Municipios de Consolidación - Región de la Costa Pacífica.....	80
8.2.1. El poblamiento de la Costa Pacífica determinó las formas de ocupación y control territorial	80
8.2.2. Reconocimiento de la propiedad ancestral afro-colombiana en la cuenca del Pacífico.....	82
8.2.3. Los Consejos Comunitarios: entre la titulación y el despojo.....	83
8.2.4. Resguardos Indígenas en el Pacífico Nariñense	85
8.3. Municipios de Consolidación – Zona Cordillera-Norte.....	87
8.3.3. Macizo Colombiano: Rebelión y Colonización.....	87
8.3.4. El modelo colonizador del norte de Nariño: hacienda y platanal	87
8.3.5. Territorios Colectivos en los municipios de la Cordillera Norte	89
8.4. Los diferentes tipos de Propiedad en las Zonas de Consolidación de Nariño.....	89

8.4.3.	Características Generales de los Territorios Colectivos Afrocolombianos	89
8.4.4.	Características Generales de los Resguardos Indígenas en la Zona de Consolidación.....	90
8.4.5.	Propiedades colectivas y predios individuales	90
8.4.6.	El Caso del Parque Nacional Natural de Sanquianga.....	93
9.	Situación de la Integración y las Comunicaciones	95
9.1.	Características geográficas generales	95
9.2.	Infraestructura vial	96
9.2.3.	Vías secundarias	96
9.2.4.	Vías terciarias.....	97
9.3.	Comunicación fluvial	100
9.4.	Electrificación	100
9.5.	Telecomunicaciones	101
9.5.3.	Radio y televisión.....	101
9.5.4.	Telefonía	103
9.5.5.	Conectividad	104
10.	Situación Social.....	106
10.1.	Situación de los niños, niñas y jóvenes	106
10.1.3.	La violencia y la ilegalidad se apoderan de las nuevas generaciones.....	107
10.1.4.	La deserción escolar: consecuencia del conflicto y de la falta de calidad y pertinencia.....	109
10.1.5.	Ausencia de educación media y formación laboral	113
10.1.6.	Los municipios del Pacífico se están quedando sin niños y jóvenes	114
10.1.7.	Nutrición	115
10.1.8.	Embarazo adolescente.....	116
10.1.9.	Maltrato infantil y violencia Intrafamiliar.....	116
10.2.	Salud.....	117
10.2.3.	Las personas enferman por causas evitables y no acceden fácilmente a servicios de salud.....	117
10.2.4.	Agua y saneamiento básico	122
10.2.5.	Conclusión	124
11.	Situación Ambiental y Territorial	126
11.1.	Bases del ordenamiento del territorio.....	126
11.2.	Región del Pacífico	127
11.2.3.	Zonas de vida predominantes	127
11.2.4.	Usos del suelo y conflictos de uso	129
11.3.	Zona de transición – Región Centro.....	131
11.3.3.	Zonas de vida predominantes	131
11.3.4.	Usos del suelo y conflictos de uso	131

11.4.Zona de Cordillera-Norte, Cuenca del Alto Patía	133
11.4.3. Zonas de vida predominantes	133
11.4.4. Usos del suelo y conflictos de uso	134
11.5.Conclusiones sobre las tres Regiones	134
11.6.Áreas Protegidas	135
11.7.Vulnerabilidad a inundaciones.....	137
12. Situación Económica.....	139
12.1.Agricultura.....	139
12.2.Ganadería y especies menores	144
12.3.Pesca	145
12.4.Explotación maderera	146
12.5.Minería	147
12.6.Industria y Comercio	149
12.7.Programas de Desarrollo Productivo	151
12.7.3. “Si se Puede”	151
12.7.4. Otros Programas.....	153

Presentación

El departamento de Nariño es uno de los más deprimidos de Colombia, a pesar de su riqueza humana y ambiental y de las potencialidades de su localización fronteriza. Sus bajos niveles de condiciones de vida y desarrollo relativo han incidido directamente en su gran vulnerabilidad a la violencia de distintos actores armados.

El Gobierno Nacional y el Gobierno Departamental de Nariño han decidido otorgar especial prioridad a la atención de las zonas y comunidades afectadas por la acción de los grupos armados, con el propósito de lograr una recuperación integral que les permita pasar definitivamente la página de violencia, reconstruirse social, económica y políticamente y adentrarse en un sendero de bienestar colectivo.

Esta prioridad implica la movilización de diversas entidades e importantes recursos. Para su correcta integración es necesario disponer de un mecanismo de coordinación y un plan de acción integral. Por esta razón, el Gobierno Nacional y la Gobernación Departamental han solicitado a un grupo de consultores apoyar la elaboración de un diagnóstico único que integre los existentes, la consolidación de una visión compartida y la formulación de una estrategia general, que sirvan como referencia para la elaboración de un plan de acción que permita orientar, coordinar y dar sostenibilidad a las gestiones emprendidas.

Este documento contiene un diagnóstico estratégico de la situación de las zonas afectadas por la violencia en el departamento de Nariño. Su propósito es servir de instrumento para definir las prioridades del plan de acción que servirá para coordinar y reforzar los esfuerzos requeridos.

1. Contexto: Los municipios afectados por los grupos armados y las actividades económicas ilegales en Nariño

El departamento de Nariño tiene una extensión total de 33,268 Km², lo cual representa el 2.9% del país. Está conformado por 64 municipios, 191 corregimientos y 2.800 veredas. Su población equivalente al 3,85% del país. La mitad de los habitantes de Nariño se ubica en el área rural y la economía departamental depende predominantemente del sector primario. El 57% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas y el 33% está en situación de miseria, indicadores que se concentran en la región Pacífico y en la cuenca del Alto Patía¹.

Los municipios más afectados por los grupos armados y las actividades económicas ilegales en el departamento de Nariño han sido seleccionados como municipios de consolidación. Son Barbacoas, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Leiva, Olaya Herrera (cuya capital es Bocas de Satinga), Policarpa, Ricaurte, Samaniego, Santa Bárbara (capital Iscuandé) y Tumaco.

En conjunto, estos 11 municipios tienen cerca 15 mil kilómetros cuadrados y 400 mil habitantes que conforman 60 mil familias. 150 mil habitantes viven en zonas urbanas y 250 mil en áreas rurales. En estos municipios hay 17 Consejos Comunitarios constituidos por población afrocolombiana y un número similar de Resguardos Indígenas.

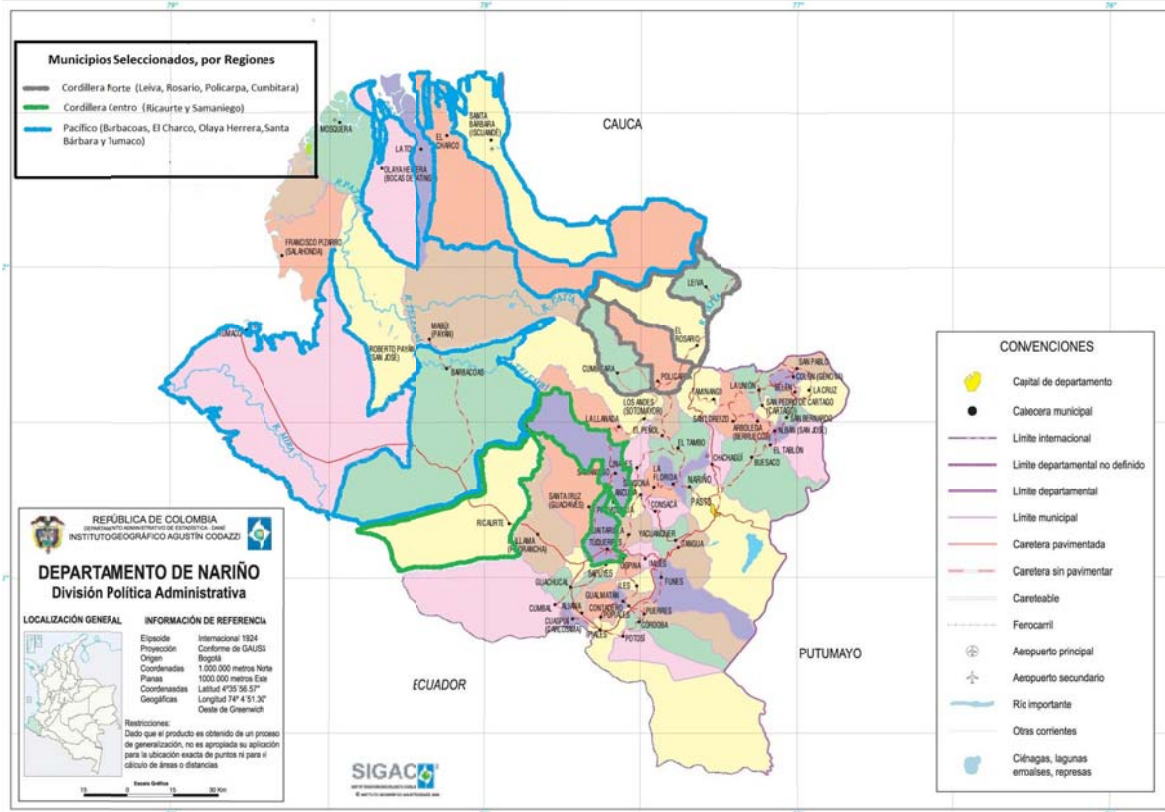
1.1. Regiones y población

Los 11 municipios se localizan en tres regiones geográficas y geopolíticas diferentes.

Cumbitara, El Rosario, Leiva y Policarpa están situados en el macizo colombiano al norte del departamento, con ecosistemas de altiplano andino y valle cálido tropical y son parte del corredor natural que une la parte centro-occidental de Colombia con el sur del continente. **Ricaurte y Samaniego** también están en el altiplano andino en la parte central del departamento y de cara al Pacífico en el ramal occidental del corredor anteriormente descrito. Estos seis municipios son habitados predominantemente por población mestiza con fuertes raíces indígenas, que incluyen sólidas formas organizativas comunitarias. Ricaurte tiene una importante presencia de población Awa. En Los municipios de Cumbitara, El Rosario y Policarpa tienen también población afrodescendiente.

¹ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004): Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras en el Departamento de Nariño.

Mapa No. 1
Departamento de Nariño
Municipios afectados por grupos armados y actividades ilegales

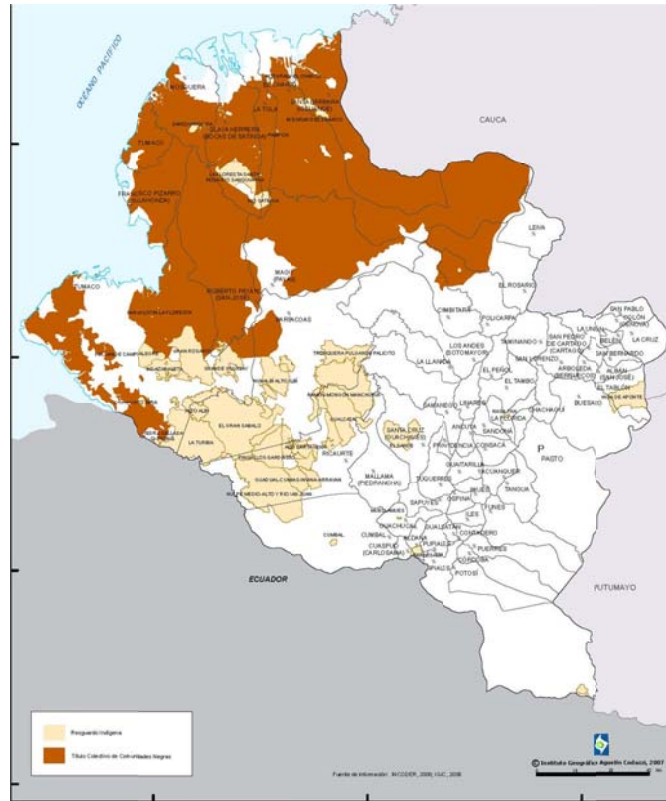


Barbacoas, El Charco, Olaya Herrera, Santa Bárbara y Tumaco están en las llanuras del pacífico en áreas de esteros y bosque tropical muy húmedo. En estos cinco municipios predominan comunidades afrocolombianas organizadas en Consejos Comunitarios. Parte de El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara está localizada en el parque Natural Sanquianga cuya creación ha sido contradictoria con las tradiciones de apropiación comunitaria de la tierra y con la autoridad de los Consejos Comunitarios. En Tumaco y Barbacoas hay también comunidades del pueblo binacional Awa, así como un cabildo Eperera Siapidara.

Barbacoas, Ricarte y Tumaco son limítrofes con la República del Ecuador. Aunque no hay pasos de frontera autorizados, existen numerosos puntos de cruce.

Nariño se destaca por la gran presencia de comunidades indígenas y afroamericanas. El Mapa No. 2 muestra los territorios asignados a estas comunidades.

Mapa No. 2
Departamento de Nariño
Municipios afectados por grupos armados y actividades ilegales



1.2. Importancia geopolítica y ambiental

En términos generales las tres regiones tienen una importancia geopolítica excepcional porque son corredores naturales para los pasos estratégicos en sentido norte-sur (comunicación de Colombia con el Ecuador y el sur del continente) y en sentido oriente-occidente (salida de la zona amazónica y del sur del país hacia el océano Pacífico).

Nariño se caracteriza por ser centro de convergencia de los tres macro-ecosistemas dominantes de Colombia: pacífico (52% del departamento), andino (46%) y amazónico (2%). Los municipios analizados pertenecen a los ecosistemas andino y del pacífico y la mitad de ellos están en la confluencia de ambos sistemas, con influencia del sistema amazónico. El valor ambiental de todos ellos es extraordinario, así como su vulnerabilidad al cambio climático, tanto por causas locales como globales.

2. Antecedentes históricos

La vulnerabilidad del departamento de Nariño a la violencia se debe en gran parte al abandono institucional y la marginación económica a la que ha sido sometido, por razones y mecanismos que se analizan enseguida

Territorio indígena, territorio afro, territorio mestizo

En la época previa a la llegada de Colón, el actual departamento de Nariño estaba ocupado por numerosas tribus indígenas. Los principales grupos eran los Awá en el piedemonte occidental, frente a las planicies del Pacífico, los Pastos (Past Awá) del altiplano, los Ingas, Quillacingas y Kofán del piedemonte oriental amazónico y los Eperara de la costa Pacífica. De ellos derivan otros grupos como los abadaes, chapanchicas, chinchas, iscuandés, pichilimbies, tabiles, telembíes y tumas.

La presencia española comenzó en 1525 con Francisco Pizarro. En la parte andina, la agreste topografía fue determinante para que en ella no hubiese una conquista tan agresiva como en otros territorios. Se formaron pequeños asentamientos de españoles relativamente periféricos a los ojos de la corona, mientras los resguardos indígenas se multiplicaron y hubo un mestizaje precoz que no arrasó con las culturas nativas.

La zona occidental tuvo una dinámica distinta: Barbacoas fue la zona aurífera más importante del Pacífico y para su explotación fueron traídos esclavos africanos desde finales del siglo 16. La peculiar geografía regional favoreció los frecuentes escapes de los esclavos para refugiarse en la selva y formar comunidades cimarronas autónomas. Éstas desarrollaron cosmogonías, dialectos, modelos sociales y formas culturales muy propias y diferentes de cualquiera otra, pues las conformaron individuos de muy distintas proveniencias nacionales, culturales y lingüísticas, que debieron crear su propio escenario socio-político. Desarrollaron además condiciones propias de auto-sostenimiento para protegerse de los riesgos que les implicaba entrar en los circuitos económicos de los terratenientes y comerciantes caucanos y vallunos. Estos desarrollos particulares hacen que la riqueza cultural del Pacífico Nariñense no tenga paralelo. Estas comunidades tuvieron especial expansión después de la abolición de la esclavitud en 1851.

Justificadamente realistas

El territorio que hoy es el departamento de Nariño tuvo una conducta particular durante la independencia, expresada en su militancia realista mientras el resto del país era patriota. El actual Nariño dependía de Popayán, cuya aristocracia se preocupó poco por el bienestar de la población

nariñense y mucho por apropiarse de su capacidad productiva. Por muchos años, los nariñenses lucharon denodadamente por su autonomía.

Tras el grito de independencia en 1810 y el comienzo de la campaña libertadora, la población de Nariño, predominantemente indígena, se sentía más protegida por la corona española que por los patriotas. La autoridad española había establecido los resguardos de indios, en cuyo funcionamiento tenía poca injerencia porque estaba cada vez más distanciada de la cotidianidad local, mientras que la lucha independentista de los patriotas estaba encabezada por los terratenientes del Cauca, que eran vistos como invasores porque habían decidido acabar con los resguardos de Nariño para ampliar la frontera de sus fundos.

La emboscada a Antonio Nariño en las puertas de Pasto posiblemente fue la peor derrota sufrida por el ejército de Bolívar. Los patriotas tampoco pudieron imponerse en Bomboná. Siguieron a Quito y tras su paso se formó en la región una rebelión pro-realista acaudillada por Agustín Agualongo, quien contó con un masivo apoyo indígena y logró un vasto control territorial.

Estigma antipatriota

Sólo tras la capitulación española en Quito, el ejército patriota acometió el sometimiento de los indígenas nariñenses. Fue comandado por Sucre –su mejor general, según el propio Bolívar–, quien derrotó a Agualongo y emprendió una inicua cruzada de retaliación basada en acciones vandálicas, el exterminio de los liderazgos locales y la destrucción de la intelectualidad regional.

Se creó entonces el mito de la resistencia de la población de Nariño a la independencia de Colombia y América, que por casi dos siglos fue la base de unas relaciones extraordinariamente difíciles con el resto del país y que tuvo una dura secuela de abandono.

Y además imagen anti-republicana

El principal aliado de Sucre en la derrota de Agualongo fue José María Obando. Obando, una vez victorioso, se alió con Santander en su enfrentamiento con Bolívar cuando éste último se declaró dictador. Sucre fue asesinado en Berruecos –cerca de Pasto– y se culpó a Obando, quien por esta sospecha no pudo ser sucesor de Santander y se convirtió en el líder de la oposición contra el Gobierno Republicano. Los párrocos nariñenses, quienes habían sido perseguidos por los oficiales del nuevo gobierno que buscaban apoderarse de los pequeños bienes de las iglesias locales, apoyaron a Obando con la locuacidad de sus pulpitos y el estímulo al respaldo de sus feligreses al ejército anti-republicano.

Obando fue finalmente derrotado pero el apoyo que obtuvo su sublevación reforzó el sentimiento colombiano de que los nariñenses eran enemigos de la república. Ello explica por qué las reivindicaciones de la región fueron indefinidamente atrasadas.

Una profunda división económica, cultural y política

Como si el peso de la discriminación fuera poco, hacia la mitad del siglo 19, el Estado Soberano del Cauca, que era el más grande de Colombia y defendía a espada su economía esclavista, tuvo profundos conflictos con Bucaramanga, de claro corte librecambista. Este enfrentamiento arrojó dos graves consecuencias para el territorio de Nariño: una fue la despreocupación total del Cauca por su desarrollo; la otra fue haber generado una profunda división interna en la región nariñense.

En efecto, la población andina de lo que hoy es Nariño, muy ligada a la tierra y la producción campesina, era proteccionista. Mientras tanto, el oro de Barbacoas era la actividad más importante de Nariño y polarizaba el desarrollo de Tumaco y áreas circunvecinas, bajo el liderazgo de barones mineros y comerciantes que eran librecambistas. Se consolidaron así en Nariño dos economías separadas y un notable distanciamiento político y cultural, puesto que la zona pacífica y afrodescendiente creó vínculos con Buenaventura y Cali, mientras las áreas montañosas de base indígena orbitaban en torno a Pasto.

Por fin departamento, pero aún marginal

Con el triunfo conservador en la guerra de los mil días, Nariño logró por fin su independencia del Cauca y se convirtió en departamento en 1904. Pero los viejos estigmas políticos ya explicados, su localización periférica, la dispersión territorial de la población y la declinación del oro durante la primera mitad del siglo 20 hicieron de él un departamento especialmente relegado por la inversión pública.

Diversos indicadores muestran que Nariño fue un departamento marginado por el resto de Colombia durante el siglo 20. Esta discriminación explica su atraso en varios aspectos, como la débil garantía pública de los derechos económicos y sociales, los bajos niveles de bienestar de la población, la corta disponibilidad de servicios básicos, la carencia de infraestructura básica y el raquitismo de los motores del crecimiento económico.

Algunos indicadores son elocuentes: Nariño tiene el 7% de la tierra de la parte occidental de Colombia (sin Orinoquia y Amazonia) y el 4% de la población total, pero su contribución al PIB es inferior al 2%. La tasa de informalidad urbana es 75%. El 57% de la población del departamento tiene necesidades básicas insatisfechas. Todos los municipios seleccionados están por encima de este promedio y, con excepción de Tumaco, todos tienen índices por encima de 75%. No será posible que en Nariño se cumplan los Objetivos del Milenio.

3. Diagnóstico Estratégico: ejes estructurantes de la situación actual

Examinaremos enseguida desde un nivel estratégico las causas y las principales consecuencias de la situación actual.

3.1. Causas

3.1.1. Vulnerabilidad + Amenaza = Desastre

Dos conjuntos de eventos determinan la situación actual de los 11 municipios bajo análisis: la primera es su condición de vulnerabilidad social, cultural, económica y política ante la acción de cualquier agente externo, que nace de su marginación histórica. Esta condición de vulnerabilidad hace que sean especialmente afectados por el segundo factor: la presencia de una potente amenaza invasiva de poderes ilícitos que ha irrumpido en los últimos 30 años. Esta amenaza se expresa en tres elementos interrelacionados: la ocupación territorial, la explosión de actividades ilegales (de producción, extracción y tráfico) y la violencia que acompaña a ambos elementos.

3.1.2. La vulnerabilidad regional: marginación histórica y debilidad institucional

El marco histórico presentado en la sección anterior muestra las razones por las cuales Nariño fue tratado de manera discriminante por el poder central. Las consecuencias son evidentes en muchas áreas, tales como debilidad de las estructuras institucionales de gobierno y casi nula presencia de servicios judiciales, una oferta muy insuficiente de servicios sociales, y mínima cobertura de infraestructura básica para el bienestar y la seguridad humana como vías y medios de transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica.

Organizaciones propias, solidaridad y equilibrio ambiental. Las comunidades de raíz indígena mantuvieron sus *Resguardos* y gracias a ellos conservaron su control sobre la tierra y en muchos casos organizaron sus mecanismos autóctonos de administración de justicia con características originarias, llegando a tener escuelas de derecho propio.

Las comunidades de origen afro tuvieron un comportamiento similar y fortalecieron los *Consejos Comunitarios* como instrumento de organización local, movilización solidaria y protección del derecho a su tierra.

Las comunidades indígenas basan su subsistencia en actividades productivas predominantemente agrícolas, realizadas en parcelas individuales cuya explotación refuerzan con acciones de apoyo colectivo (mingas). Las comunidades afro-descendientes tienen tendencia a ser recolectoras y vivir

“silvestremente”, es decir, de los productos de la selva, cuyo uso vigilan los Consejos Comunitarios. La producción indígena admite incrementos en la productividad que son razonables hasta un grado que no afecte la solidaridad comunitaria, mientras que las comunidades afro-descendientes deben mantener niveles adecuados de utilización de los recursos naturales para que su subsistencia sea sostenible. Por tanto, la subsistencia de las comunidades de ascendencia indígena o afro depende esencialmente de la solidaridad comunitaria y el equilibrio ambiental.

Aislamiento. Las protecciones comunitarias descritas han sido poderosas pero no son suficientes para tener bienestar integral y, sobre todo, para enfrentar invasiones externas. Por eso requieren del Estado. Pero éste no las reforzó con soportes al buen gobierno supracomunitario (municipal) y justicia supracomunitaria (derecho positivo), protección y seguridad ciudadana, servicios sociales básicos, infraestructura básica e integración económica y social.

Esta falta de soportes a la integración y por ende al desarrollo fue evidente. Cumbitara, El Rosario, Leiva y Policarpa tenían más relaciones con el Sur del Cauca que con su propio departamento y las cabeceras municipales apenas comenzaron a tener comunicación carretable con Pasto –muy precaria y frecuentemente interrumpida– en los años 70. Tumaco y la región Pacífica estructuraron su relación principal con Cali pues hasta los 80 (y aún hoy desde El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara) era mucho más difícil comunicarse con Pasto. Algo similar ocurrió con Barbacoas, integrado con Buenaventura por un largo recorrido que incluye los ríos Telembí y Patía, y un extenso recorrido marítimo. Ricaurte, lejos del mar, estuvo hasta los 70 notablemente incomunicado. En los 11 municipios la carencia relativa de vías y medios de comunicación es extraordinaria.

Estado ausente. En términos generales puede decirse que en las regiones bajo estudio el Estado no ha garantizado el imperio de la ley, el monopolio de las armas y la función reguladora. De ello se encargaron las organizaciones comunitarias. Pero, dado que la legitimidad de estas organizaciones se basa estrictamente en la aceptación comunitaria y su poder es moral pero no coercitivo, sus actividades resultan insuficientes frente a amenazas externas como las que analizaremos enseguida y que sólo pueden ser controladas por el Estado.

El Estado ha descargado el mayor peso de responsabilidad en las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional ha incrementado su presencia efectiva y su capacidad de control territorial desde 2002. Cuenta con estaciones de policía en todos los municipios, subestaciones en puntos estratégicos y, más recientemente, con comandos operativos distritales. Ha establecido dispositivos especializados en erradicación de cultivos y seguridad rural que aún no cubren la totalidad del territorio. Las Fuerzas Militares han ampliado sustancialmente el número de efectivos buscando quebrar la movilidad de los grupos ilegales entre el piedemonte y la costa. Los Batallones Fluviales de Infantería de Marina tienen puestos avanzados entre la línea de costa y puntos internos de los ríos y esteros. A pesar del incremento del pie de fuerza, las Fuerzas Armadas no tienen presencia y recursos suficientes para controlar todo el territorio de los 11 municipios.

Los esfuerzos de interdicción y control de la fuerza pública no han estado acompañados del desarrollo paralelo de la protección judicial. Los mecanismos judiciales no existen en algunos municipios y en otros operan deficientemente. Solamente opera una Casa de Justicia en Tumaco, promovida por el congresista norteamericano Gregory Meeks (Black Caucus) que ha iniciado una articulación entre la justicia formal y los mecanismos de justicia afro.

Los gobiernos municipales son por tradición muy débiles y vulnerables ante la cooptación y la captura por poderes privados y fuerzas ilegales. El Gobierno Departamental ha incrementado la presencia de los programas a su cargo en los municipios analizados, pero sus esfuerzos y recursos son muy cortos frente al atraso histórico encontrado. La presencia de otras entidades del Estado es a todas luces insuficiente.

Conflictos de jurisdicción. Las administraciones municipales siempre han sido reacias a aceptar a las autoridades y jurisdicciones étnicas, aún después de que estas fueran reconocidas por la legislación nacional. En muchos casos, además de distanciamiento, hubo acciones deliberadas de abandono o trato discriminatorio.

3.1.3. La amenaza: llegada masiva y combinación de actividades ilícitas

En las zonas analizadas ocurren simultáneamente dos fenómenos cuyos efectos son devastadores debido a la vulnerabilidad que acabamos de describir: una intensa ocupación territorial de agentes externos y el emprendimiento de múltiples acciones ilícitas de tráfico, cultivo y extracción.

Llega la guerrilla. La guerrilla aparece en Nariño en los años 80. Viene del departamento del Cauca y se asienta en El Rosario, Leiva y Policarpa. Aunque sus actividades iniciales fueron esencialmente de descanso y retaguardia, tuvieron efectos nefastos en las estructuras tradicionales de tenencia, gobierno y justicia. Ante la ausencia de protección pública, algunas comunidades estructuran organizaciones de autodefensa no paramilitares y la violencia se acentúa.

Llegan los traficantes. También en los 80 llegan a la costa pacífica los primeros traficantes de drogas ilícitas, ligados a los carteles del Valle del Cauca. La cultura raizal y los circuitos de la economía local basada en la recolección para la subsistencia son rápidamente arrasados, con serios efectos expulsivos de miles de personas que se van a Buenaventura y Cali y, por allí, al mercado de trabajo nacional, en las peores condiciones de ventaja competitiva.

Llegan los cultivadores ilícitos. La persecución en el Putumayo durante los años 90 desplaza a Nariño gran cantidad de cultivadores de amapola y coca. Estos colonizan extensas porciones de territorio en la línea de la frontera con el Ecuador para establecer sus nuevas áreas de producción y consolidan la destrucción de las dinámicas económicas y sociales tradicionales. A fines de los 80, Tumaco y Ricaurte son ya centro de producción del Cartel de Cali. En los 90 las FARC ganan también relevancia en la región y comparten con el Cartel áreas de cultivo y corredores de tráfico.

Los actores ilegales se combinan y multiplican. En la década presente, debilitado el Cartel de Cali, el Bloque Central Bolívar se hace cargo de la producción y el tráfico al sur del Río Mejicano, mientras que las FARC lo hacen de este río hacia el norte. Por su parte, el ELN se consolida en Ricaurte y afianza su control de Samaniego, que es la sede de su cuartel general y de sus cristalizaderos de droga, protegidos ambos por la más intensiva plantación de minas antipersona existente en el país.

Paralelamente, en los municipios de Cumbitara y Policarpa, donde quedan mínimos reductos de las FARC, bandas asociadas a Los Rastrojos utilizan la zona del Patía para la producción, procesamiento y tráfico de cocaína. En El Rosario y Leiva, el ELN y algunas bandas mantienen una ruta para el tráfico hacia el Pacífico de los estupefacientes producidos en el Cauca.

En términos generales, las FARC han cedido terreno ante la ofensiva de diversas organizaciones armadas emergentes como Águilas Negras, Libertadores del sur, Nueva Generación y Los Rastrojos.

Cocaína. Los cultivadores de coca de las comunidades tradicionales e inclusive algunos colonos manifiestan intención de volver a la actividad lícita porque han comprobado sus efectos nefastos en términos de homicidios, amenazas y pobreza para los cultivadores. Diversos testimonios muestran que las fumigaciones empobrecen más a los campesinos y los presionan a resembrar coca y ampliar las áreas de producción. El Plan “Sí Se Puede” ha sido exitoso para evitar la resiembra y erradicar los cultivos. En toda la zona de análisis hay una amplia oferta de insumos químicos para el procesamiento de cocaína, lo cual facilita procesos de cristalización a bajo costo.

Otras actividades ilícitas: extracción de oro y maderas, y ocupación masiva de tierras. La fuerza destructiva es agravada –y en algunos casos liderada– por otras actividades ilícitas o ilegales, todas ellas interrelacionadas.

En primer lugar deben destacarse el boom del **oro** en Policarpa y Cumbitara, así como la expansión incontrolada de la producción aurífera en Barbacoas y en ciertas zonas de Samaniego. Las explotaciones no cumplen norma alguna de cuidado de las personas, cuidado del ambiente y tributación.

En El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara la **explotación maderera ilegal** se disparó hasta límites insospechados, generados por múltiples factores como el incremento inusitado de las necesidades de consumo en las comunidades locales, la llegada de colonos madereros, la aparición de empresarios y el cobro de peajes a los productores. El daño ambiental en el parque Sanquianga y la zona de esteros de la costa es irreparable.

Ricaurte, Barbacoas y Tumaco siguen siendo afectados por la **ocupación de tierras por colonos** que vienen ya no sólo del Putumayo como en los años 90, sino también del Valle del Cauca, eje cafetero, Tolima, Huila, Meta y Caquetá. Llegan a cultivar coca en tierras apropiadas por la fuerza o son atraídos por la expansión desenfrenada de plantaciones de palma y en algunos casos cacao instaladas en zonas de Resguardos y Consejos Comunitarios.

La expansión minera descontrolada, la ocupación de tierras por colonos y por cultivos comerciales y la expansión de la explotación maderera están arrasando con las comunidades tradicionales. Las explotaciones aurífera y forestal han proletariado a los afro-descendientes y han roto irreversiblemente con los equilibrios de sus formas tradicionales de subsistencia. La colonización, los cultivos de coca y palma y los corredores de droga están minando las bases territoriales de las comunidades afro y las comunidades indígenas. Los más afectados son los Awá, que soportan la mayor presión de la ocupación de tierras y están dispersos en un territorio de muy difícil comunicación, lo cual les impide desarrollar protecciones comunitarias tan sólidas como las de las comunidades indígenas andinas.

Las dificultades que la geografía y el abandono interponen a la interdicción, han convertido al puerto de Tumaco y varios puntos de la costa pacífica nariñense en lugares de intenso tráfico ilegal de drogas, oro, maderas y otros bienes de contrabando.

3.2. Consecuencias

Como acaba de verse, dos conjuntos de problemas son determinantes de la grave situación de los 11 municipios. Por una parte el abandono estatal que crea una enorme vulnerabilidad a las comunidades de estos municipios; por otra, una compleja red de actores y actividades ilícitas que aprovechando esa vulnerabilidad han impuesto sus reglas.

Sus principales consecuencias son las siguientes:

- **Sociales y culturales.** Probablemente el más grave efecto de las condiciones descritas es una grave destrucción de las culturas y las formas tradicionales de organización local, que han sido la base de la supervivencia de las comunidades de la zona. Sin estas formas de organización, las comunidades actuales están perdiendo su identidad y sus mecanismos de control social, lo cual las condena a desaparecer en un doloroso proceso de descomposición. Esta pérdida de identidad y control social se refleja en opciones de enriquecimiento fácil, prostitución, ausencia escolar, violencia intrafamiliar y drogadicción.

La presencia de los grupos armados ilegales y las actividades ilícitas es por sí misma destructora de los vínculos comunitarios. Pero en muchos casos es deliberada y opera mediante el empoderamiento que los grupos armados ilegales hacen a colonos ajenos a las comunidades para que rompan las solidaridades y contrapesos interpuestos por las organizaciones tradicionales. Los daños han sido especialmente severos en la comunidad Awá, atacada con especial saña desde 2004.

- **Políticas.** Junto con la destrucción cultural se está presentando un deterioro de las autoridades tradicionales. Mientras tanto, los gobiernos locales son muy débiles, tanto por la escasez de recursos frente a la magnitud de las carencias como por la cooptación de los actores ilegales que se ocupan de capturar el Estado para su propio beneficio. La falta de articulación entre las zonas del

pedemonte occidental y del Pacífico con el resto del departamento está siendo llenada por el clientelismo político desde los años 80.

- **De seguridad y justicia.** La consecuencia más visible de los factores analizados es una violencia creciente que se expresa en homicidios, control armado de las comunidades, desplazamientos forzados y altas tasas de delincuencia. Las tasas de homicidio que en algunos municipios cuadruplican los promedios nacionales.

Cuando el Estado no garantiza plenamente el imperio de la ley, el monopolio de las armas y la regulación de las actividades privadas, el mensaje es claro: cada cual hace lo que le conviene, se impone por la fuerza y sus acciones son impunes. Es la ley de la selva. Los grupos ilegales, actuando como las mafias históricas, impusieron sus actividades ilícitas, se apoderaron de las demás actividades ilícitas preexistentes (prostitución, contrabando, explotación infantil, etc.) e imponen controles y pagos a las lícitas.

- **Económicas.** En todos los municipios, las formas tradicionales de economía local de subsistencia se han roto definitivamente. Aunque en los municipios andinos se observa alguna recuperación productiva, el balance general muestra descomposición. En términos generales, las rentas ilegales están favoreciendo la extracción y el comercio y no la producción, afectando a la actividad campesina y el auto-sostenimiento. En la región andina del norte la minería y la coca han generado cambios en los patrones de consumo que no pueden ser sostenidos con la productividad de los cultivos tradicionales; en Samaniego las minas antipersona y la presencia guerrillera están desvertebrando la economía cafetera; en El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara el agotamiento de la reserva forestal y los desequilibrios ambientales están acabando con las bases de subsistencia de las comunidades; en Barbaocoas, Ricaurte y Tumaco los cambios en los usos de la tierra, el boom aurífero y las actividades de tráfico están generando despojo de tierras y miseria masiva.
- **Ambientales.** La explotación aurífera, los monocultivos en la región pacífica y de piedemonte, la destrucción de bosques en la región del pacífico y las minas antipersona en Samaniego han generado daños ambientales que en muchos casos son irreversibles, precisamente en una de las zonas ambientalmente más ricas pero más vulnerables de Colombia.
- **Despojo de tierras.** El despojo de tierras por grupos armados y colonos para establecer nuevas plantaciones o consolidar el dominio de corredores estratégicos para las actividades ilegales encuentra gran vulnerabilidad en la zona porque históricamente las áreas de producción y subsistencia de las comunidades indígenas y afrocolombianas han sido territorios baldíos ocupados por siglos. La fortaleza o debilidad de los Resguardos Indígenas y los Consejos Comunitarios han sido determinantes de la intensidad de la ocupación y de la magnitud de su efecto destructor. Pero cada vez son más impotentes ante las fuerzas invasoras y no cuentan con respaldo institucional pues el proceso de titulación definido por la ley 70 de 1993 ha sido dispendioso y muy poco efectivo.

En los municipios andinos (Cumbitara, Leiva, Policarpa, Ricaurte, El Rosario y Samaniego) no hay grandes despojos de tierras como en otras zonas del país gracias a los mecanismos comunitarios de protección. No obstante, existe apropiación ilegal en el área del Patía de El Rosario y Policarpa, y la inhabilitación de predios y caminos por la gran cantidad de minas antipersona en Samaniego. En Barbacoas, Tumaco y el occidente de Ricaurte sí hay despojo de tierras por la invasión de colonos y los sembrados de palma y en algunos casos cacao, cuya acción expropiadora, apoyada por acciones armadas no ha podido ser controlada por la comunidad Awá y los Consejos Comunitarios. En los municipios del pacífico norte, más que despojo de tierras hay, como acaba de mencionarse, agotamiento de las capacidades ambientales. En todos los municipios hay importantes extensiones baldías que deben ser asignadas con soporte de las estructuras comunitarias para evitar nuevos despojos y para que puedan ser solución a los problemas ya existentes.

4. El Plan de Acción del CCR

Ante las situaciones descritas, el Gobierno Nacional –Centro de Coordinación de Acción Integral– encargó al Centro de Coordinación Regional (CCR) de Nariño la elaboración del “Plan Estratégico de Consolidación” para ese departamento, con cobertura en 8 municipios principales (Leiva, El Rosario, Policarpa, Samaniego, Barbacoas, Ricaurte, Tumaco y Olaya Herrera) y dos de esfuerzo complementario (Cumbitara y Santa Bárbara).

En dicho Plan, concluido en junio de 2010, la consolidación se define como “un proceso de recuperación social y territorial en el departamento de Nariño”.

Para este efecto, se propone como **objetivo**: “**fortalecer la legitimidad y soberanía del Estado de Derecho y el ejercicio de los derechos ciudadanos**, mediante el **fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la participación, convivencia ciudadana y la recuperación de la economía lícita sostenible**, incorporando las visiones étnico-culturales de las comunidades Indígenas, Afro descendientes y campesinas (resaltado en el original)”.

Y adicionalmente tiene los siguientes **objetivos específicos**:

- Fortalecer la capacidad de gestión y transparencia en la inversión y ejecución de los recursos públicos ejecutados desde las administraciones municipales, así como el fortalecimiento a los procesos de veedurías ciudadanas y de control social.
- Fortalecer la capacidad de respuesta eficiente y oportuna de las entidades responsables de la administración de justicia en el territorio.
- Fortalecer los procesos organizativos y de participación en las organizaciones sociales, étnicas y comunitarias, orientada a generar respuestas sociales frente a los problemas que las afectan. Implementar y fortalecer escenarios de convivencia ciudadana y resolución alternativa de conflictos.
- Impulsar procesos comunitarios e institucionales de erradicación manual de cultivos ilícitos y fortalecimiento de proyectos productivos lícitos asociados a líneas de crédito y mercados asegurados.

Para lograr dichos objetivos general y específicos, incluye tres líneas estratégicas:

- “Recuperación Económica y Reducción de Indicadores de Vulnerabilidad. Avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de las zonas de intervención, mediante la

implementación de procesos productivos lícitos, que garanticen la generación de ingresos y de empleo, así como la garantía de acceso y beneficio a los programas sociales básicos del Estado y del Gobierno de la población vulnerable.”

- “Protección, Justicia y Seguridad. Avanzar en las condiciones que permitan a los ciudadanos y comunidades, la libre movilidad, organización y ejercicio de derechos, étnicos, económicos, culturales y sociales. Avanzar en las condiciones institucionales que permitan el acceso a la justicia. Coordinación de medidas y acciones institucionales y comunitarias que ayuden en la reducción de indicadores de violencia.”
- “Fortalecimiento institucional. Coordinar acciones de capacitación, formación y gestión que permitan avanzar en el fortalecimiento institucional, garantizando con esto una capacidad instalada y el mejoramiento de la calidad en los servicios y procesos que realiza las administraciones municipales.”

El Plan prevé un generoso conjunto de actividades y tiene como proyecto movilizador: “consolidar un modelo de economía campesina lícita en una cultura de la convivencia. El proyecto movilizador a partir del cual se deben articular, coordinar y coincidir los esfuerzos institucionales, lo constituye la **"Estrategia de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos"** definida por la gobernación y concertada con el Gobierno Nacional. Estrategia que mediante un proceso sostenido, acompañado, seguro, asistido, sostenible, realista y ampliamente participativo, logre que los ciudadanos nariñenses encuentren caminos que les permitan abandonar prácticas económicas ilícitas, reconstruyan sus procesos sociales, ambientales y culturales, y se propongan la generación de desarrollo y bienestar en sus familias y municipios.”

El presente documento tiene como referente principal el análisis de contexto de dicho plan. Profundiza y amplía los aspectos allí tocados y los complementa con otros adicionales, con el propósito de contribuir a enriquecer el diagnóstico de las zonas de consolidación de Nariño.

5. Situación de la Seguridad Pública

La seguridad pública se examina acá como el cumplimiento de la responsabilidad pública de garantizar el derecho a la vida y los derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, de movilización, de organización y de participación política pluralista.

5.1. Evolución de la seguridad

Década de los noventa

Tras tener el norte del Departamento como zona de refugio, la guerrilla comenzó a incursionar en otras zonas del área cordillerana interesada en la producción de amapola. Los frentes de la guerrilla que impulsaron la siembra de amapola fueron los 29 y 8 de las FARC, así como el frente Comuneros del Sur del ELN. Desde su ingreso se advirtió un deterioro de la situación de seguridad del departamento con el incremento de homicidios, particularmente en Policarpa, y con la alteración de las prácticas sociales y culturales de la población. Algunos campesinos se involucraron en el negocio y otros vendieron sus tierras usualmente a quienes las dedicaron al cultivo.

Las autodefensas empezaron a establecerse en los municipios donde se habían producido compra de tierras por parte de narcotraficantes provenientes del Valle del Cauca². Inicialmente su propósito fue proteger los intereses de las estructuras narcotraficantes, y por esta razón comenzaron a disputarle a la guerrilla el control sobre puntos estratégicos para el desarrollo de la actividad ilícita, tales como la carretera al mar y la carretera Panamericana. También hicieron presencia en los municipios limítrofes con el Cauca.

Primera mitad de la década del 2000

A partir de 1999 hubo un ascenso en las violaciones a los Derechos Humanos y cambios significativos en la dinámica de la confrontación armada. Este auge de la violencia tiene tres causas: las campañas antinarcóticos en los departamentos vecinos, la decisión de la guerrilla de ingresar a la Zona del Pacífico y las disputas entre las guerrillas y las autodefensas.

El auge de la violencia desde comienzos de la década de los 2000 fue una consecuencia imprevista de la campaña antinarcóticos del Gobierno Nacional en los departamentos del Putumayo y Guaviare. Esa

² Panorama Actual de Nariño. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Noviembre de 2002. Pág. 5. Ver: http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/04_03_regiones/narino/narino.pdf

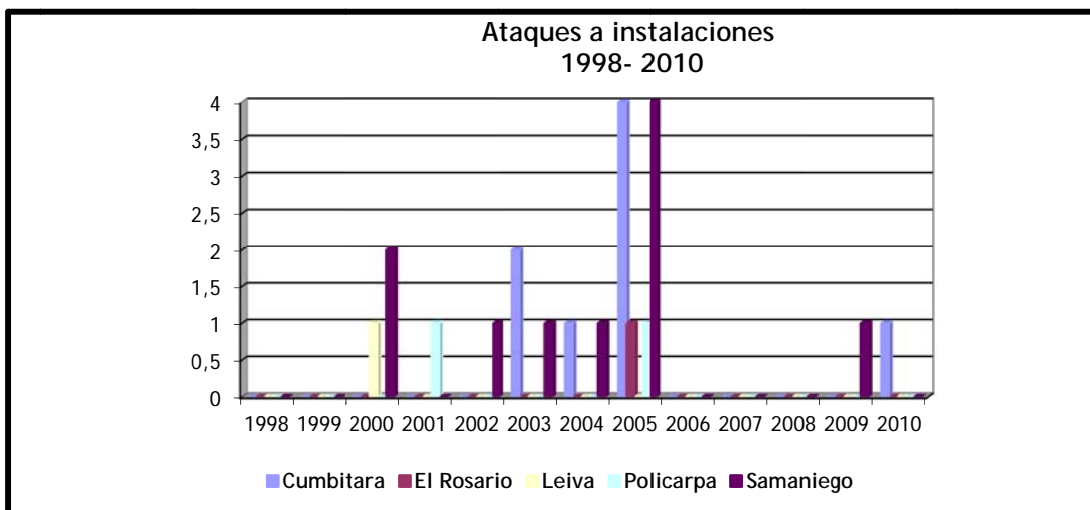
ofensiva generó el desplazamiento de todo el entramado que rodea la producción de narcóticos, y, por ende, las actividades ilícitas asociadas al negocio mafioso. El resultado fue en Nariño una transformación de los grupos armados ilegales y un aumento significativo de la violencia, junto con el deterioro de las condiciones ambientales y, en muchos casos, la apropiación de lo público por parte de las organizaciones criminales.

Paralelamente se intensifican los enfrentamientos entre las FARC, el ELN y el Frente Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar de las autodefensas, inicialmente en los municipios del piedemonte. La pugna armada se incrementa aún más con la decisión de la guerrilla de hacer presencia en la Costa Pacífica. Los ataques a las poblaciones y puestos de Policía aumentan considerablemente.

La primera reacción sistemática del Gobierno Nacional contra esta explosión de violencia en Nariño fue la operación Tsunami adelantada en 2001 (ver adelante). Ésta ocupó algunos centros de expansión del narcotráfico por 3 meses, al cabo de los cuales el dispositivo fue retirado para destinarlo a otra región del país. Este repliegue tuvo impacto dinamizador del deterioro de las condiciones sociales, políticas y de seguridad las regiones que se pretendió proteger.

Inmediatamente después del repliegue de las unidades militares y policiales hacia otras zonas del país, la violencia del litoral se desbordó debido a la pugna entre las históricas estructuras guerrilleras y las nuevas paramilitares que entraron a ocupar los espacios abandonados por el dispositivo estatal. Esta lucha se prolongó por cerca de cinco años hasta finalizado el proceso de desmovilización de las unidades paramilitares desplegadas en la zona. Los niveles de violencia fueron dantescos sin que el país tenga una conciencia real de la magnitud de los hechos.

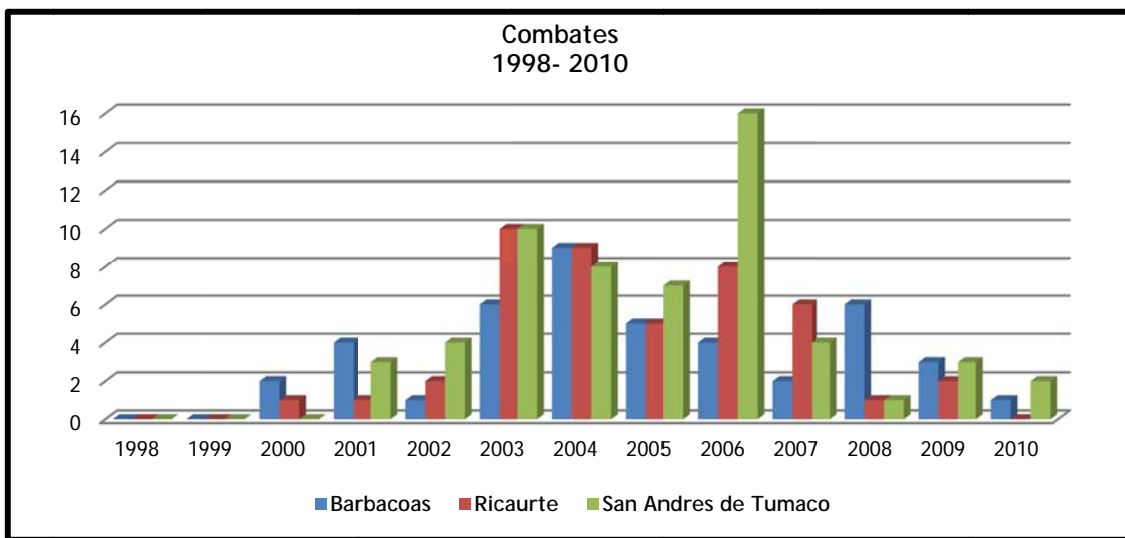
Gráfica No. 1
Municipios Seleccionados de Nariño
Evolución de los ataques a Instalaciones, 1998-2010



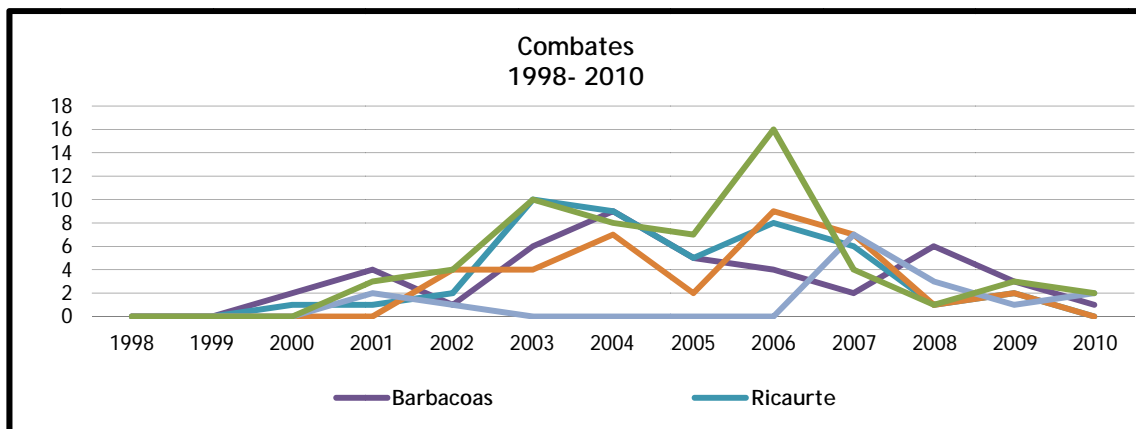
Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

La guerrilla atacó instalaciones de la Fuerza Pública en Samaniego, Cumbitara, Policarpa, Barbacoas, Ricaurte, Tumaco, El Charo e Iscuandé. También cometieron acciones típicas de la guerra de guerrillas tales como emboscadas y hostigamientos, estos últimos advirtieron una tendencia al alza entre los años 2000- 2003 en los municipios de Ricaurte, Barbacoas y Tumaco. De igual manera, se registraron actos de terrorismo y activaciones de artefactos explosivos (Ver Gráfica No. 1).

Gráficas Nos. 2a y 2b
Municipios Seleccionados de Nariño
Evolución de los combates entre la Fuerza Pública y las organizaciones armadas ilegales, 1998-2010



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

Por su parte, las autodefensas emprendieron toda clase de ataques contra la población civil con el fin de establecer lealtades dentro de la misma. El incremento de las acciones de los grupos ilegales y la estrategia de control territorial de la Policía y las Fuerzas Militares dieron como resultado un incremento de los contactos armados, como se observa en las Gráfica Nos. 2a y 2b.

En la zona cordillerana, sobresale Policarpa como principal epicentro de enfrentamientos, seguido por El Rosario. En el norte de la Costa Pacífica tan solo se registró un contacto armado por año en 2003, 2004 y 2005 en el municipio de El Charco.

No es muy clara la razón del descenso de los combates entre la Fuerza Pública y los actores armados ilegales en los últimos años, teniendo en cuenta que en algunos municipios las acciones de éstos últimos se han incrementado, como se muestra más adelante.

Segunda mitad de la década del 2000

El 30 julio de 2005 se desmovilizaron 689 hombres del bloque Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar³, hecho que produjo un cambio en la dinámica de la confrontación en el departamento de Nariño, principalmente en las regiones analizadas. Con la desmovilización paramilitar no concluyeron las actividades criminales y la presión violenta sobre los habitantes. A partir de ese momento, el escenario violento se transformó dinámicamente en una lucha sin connotaciones políticas de bandas mafiosas por el control del narcotráfico y las actividades conexas.

Las guerrillas de las Farc y el ELN incrementaron su accionar con el fin de copar los espacios dejados por las autodefensas. Pero esta ocupación fue efímera porque surgieron nuevos grupos delincuenciales directamente orientados a asumir el control del narcotráfico y actividades conexas, particularmente en la región del Pacífico.

La desmovilización finalizó y el negocio del narcotráfico se mantuvo, con grandes ganancias para los grupos ilegales. La dinámica de la actividad ilegal se reconfiguró con la aparición de bandas criminales que entraron a ocuparse de las acciones de las autodefensas. Entre tales se destacan los Rastrojos provenientes del Valle, y las Águilas Negras y Los Paisas llegados de Antioquia y Córdoba.

5.2. Indicadores de inseguridad

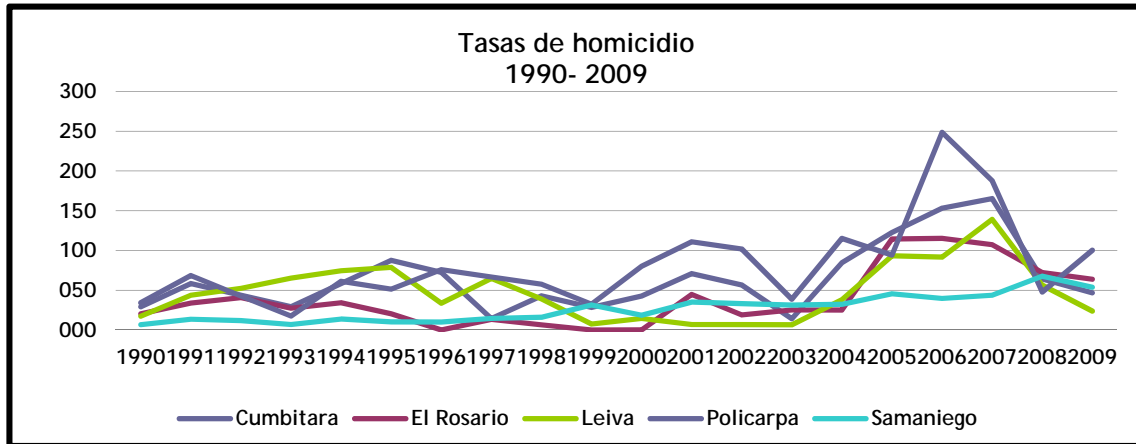
5.2.1. Homicidios

El proceso descrito se expresa claramente en la dinámica de los homicidios cuya evolución muestra la llegada y la intensidad de la presencia de los actores armados ilegales y de las actividades ilícitas.

³ Alto Comisionado para la Paz. Proceso de Paz con las Autodefensas: Informe Ejecutivo. Ver <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/web/libro/Libro.pdf>

Todos los municipios de la región Cordillerana tuvieron un incremento gradual en los homicidios a partir de 1990. Las tasas aumentan a partir de 1999 y tienen sus máximos en 2006 y 2007.

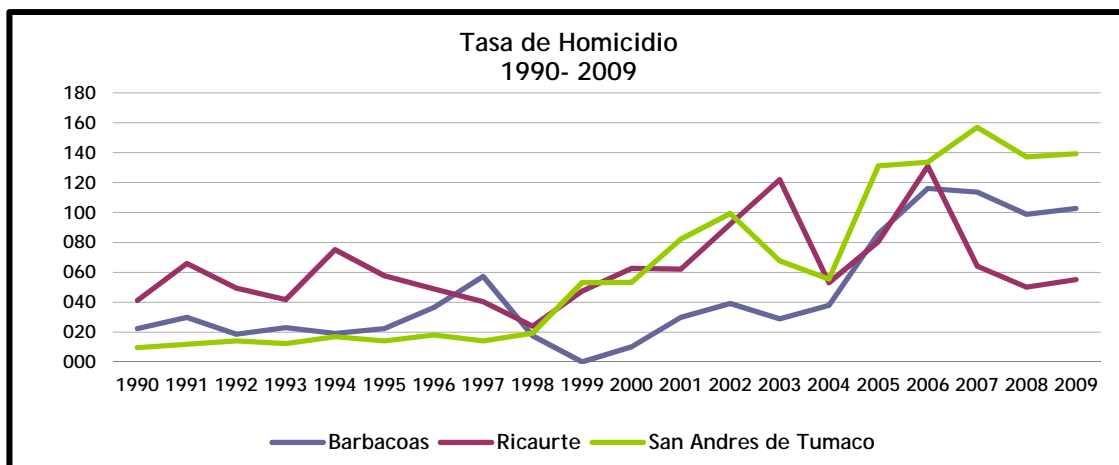
Gráfica No. 3
Municipios Seleccionados de Nariño –Cordillera-
Evolución de la Tasa de Homicidios, 1990-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

El análisis de tres municipios de la parte occidental y Pacífica muestra que a comienzos de los 90 el comportamiento más crítico fue en Ricaurte, mientras los municipios del Pacífico (Barbacoas y Tumaco) registraron tasas menos elevadas. A partir de 1999 la violencia criminal se dispara en la zona Pacífica y tanto en Barbacoas como en Tumaco los picos son en los años más recientes.

Gráfica No. 4
Municipios Seleccionados de Nariño –Costa Pacífica-
Evolución de la Tasa de Homicidios, 1990-2009



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

La comparación entre Olaya Herrera y El Charco muestra que a finales de los años 90 Olaya Herrera tenía tasas superiores, a comienzos del 2000 el Charco tuvo un pico relacionado con el avance de las actividades de tráfico ilícito en su territorio y a partir de 2003 los homicidios disminuyen en El Charco y vuelven a incrementarse en Olaya Herrera.

5.2.2. Masacres y secuestros

Se han registrado masacres en Samaniego, Barbacoas, Ricaurte y Tumaco. Este último ha sido el más afectado, especialmente en 2009 y los primeros meses de 2010.

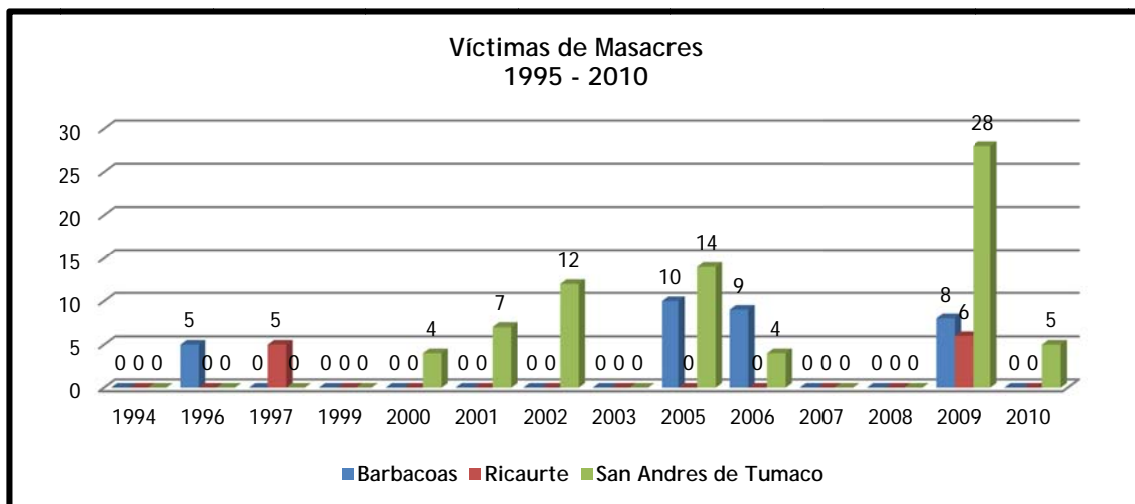
Barbacoas y Tumaco presentan en 2009 el mayor número de indígenas asesinados con 28 y 21 respectivamente.

Hubo picos de secuestros en Samaniego (2000 y 2002), Ricaurte (2000) y Tumaco (2003 y 2005).

5.2.3. Reclutamiento forzado

En las zonas analizadas se ha evidenciado el reclutamiento forzado de menores de edad por parte de la guerrilla y de las bandas criminales. De acuerdo con el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría del Pueblo, en 2009 se presentaron 36 casos documentados de reclutamiento forzado de menores de edad por parte de la guerrilla en Barbacoas y los municipios vecinos. Las bandas criminales también están reclutando menores de edad. En los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidas por la Defensoría del Pueblo, se afirma que este reclutamiento se presenta especialmente en la Costa Pacífica, particularmente en el municipio de Olaya Herrera.

Gráfica No. 5
Municipios Seleccionados de Nariño
Evolución Anual del Número de Víctimas de Masacres, 1994-2010



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

La Defensoría del Pueblo ha advertido también sobre riesgos de reclutamiento en Samaniego (escuelas de El Maizal, La Verde, Betania, Buena Vista, el Decio, el Salto, el Tigre, la Conga, San Diego y la Montufar), donde se ha evidenciado una disminución de docentes a partir de los combates entre el Ejército y el ELN.

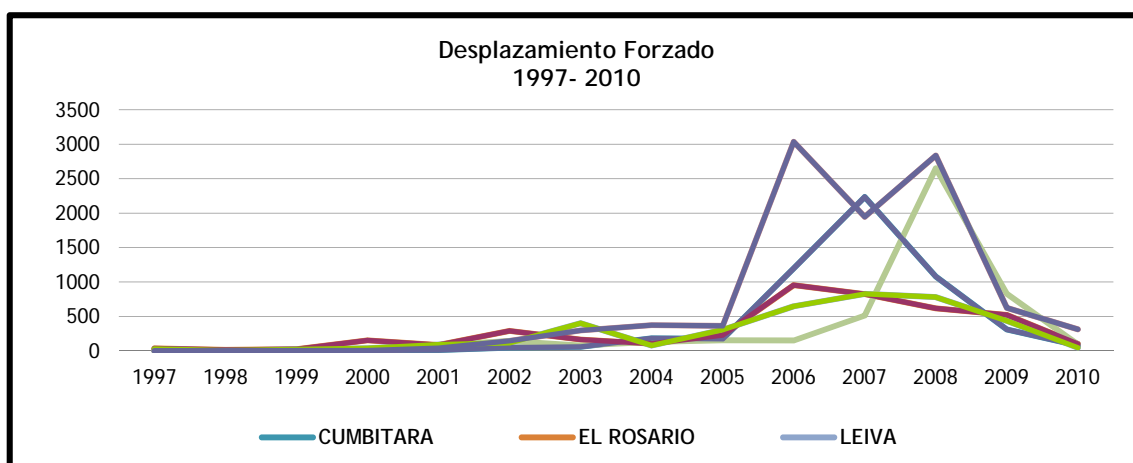
El capítulo relativo a la situación social retoma el análisis del reclutamiento forzado con estimaciones que superan sustancialmente las estadísticas oficiales.

5.2.4. Desplazamiento Forzado

A partir de 2000 comienza el desplazamiento forzado en las tres regiones analizadas y las cifras se disparan a partir de 2005. En Tumaco y Barbaçoas el alza entre 2000 y 2003 es resultado de los efectos en la población civil del enfrentamiento entre las FARC y las AUC. En Santa Bárbara (Iscuandé)⁴, El Charco ocurrió en 2003 un desplazamiento masivo como consecuencia de los combates entre la Infantería de Marina y el bloque Libertadores del Sur de las autodefensas. Hubo también importantes desplazamientos en Policarpa, Samaniego, Cumbitara y Leiva. En este último se presentó una huida masiva en 2003 como resultado de la disputa entre guerrilla y autodefensas por el control de los cultivos ilícitos y los corredores de movilidad hacia el Sur del Cauca.

En Ricaurte, se presentaron desplazamientos masivos en 2001, 2002 y 2004. En los dos primeros casos, la población civil se desplazó por acciones terroristas cometidas por el ELN tales como la instalación de un carrobomba y la realización de retenes ilegales.

Gráfica No. 6
Municipios Seleccionados de Nariño
Evolución Anual de Víctimas de Desplazamiento Forzado, 1997-2010



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

⁴ En 2001 se presentó un desplazamiento masivo como consecuencia de los homicidios perpetrados por las autodefensas en la cabecera municipal.

Son comparativamente más graves los desplazamientos forzados registrados en Leiva y Policarpa en la región Cordillerana y Tumaco, que tiene tendencia al alza entre 2006 y 2009. En la Región del Pacífico se observan cambios en las causas que ocasionan la expulsión de población civil. Inicialmente se trataba de expulsión generada por los actores armados ilegales y más recientemente su causa es el temor de la población a los combates entre la Infantería de Marina y las FARC y a los enfrentamientos entre esta organización guerrillera y las bandas criminales de las Águilas Negras y los Rastrojos.

También se han registrado desplazamientos provocados por la guerrilla a partir de labores de erradicación como sucedió en Policarpa en 2006. Acción Social reporta desplazamientos masivos recientes provocados por amenazas de Los Rastrojos en algunos puntos de la Costa Pacífica, como el caso de la vereda Santa Rita en Iscuandé y en Tumaco por la masacre de 5 personas de una misma familia.

ACNUR calcula que los desplazamientos causados por la violencia en Nariño pueden llegar a 100 mil personas en la última década.

El desplazamiento “gota a gota” en las tres subregiones es posiblemente el problema de seguridad de mayor envergadura identificado por las comunidades. Al respecto no existen estadísticas porque es una modalidad “invisible” de despojo.

5.2.5. Minas antipersonal y Municiones sin Explotar

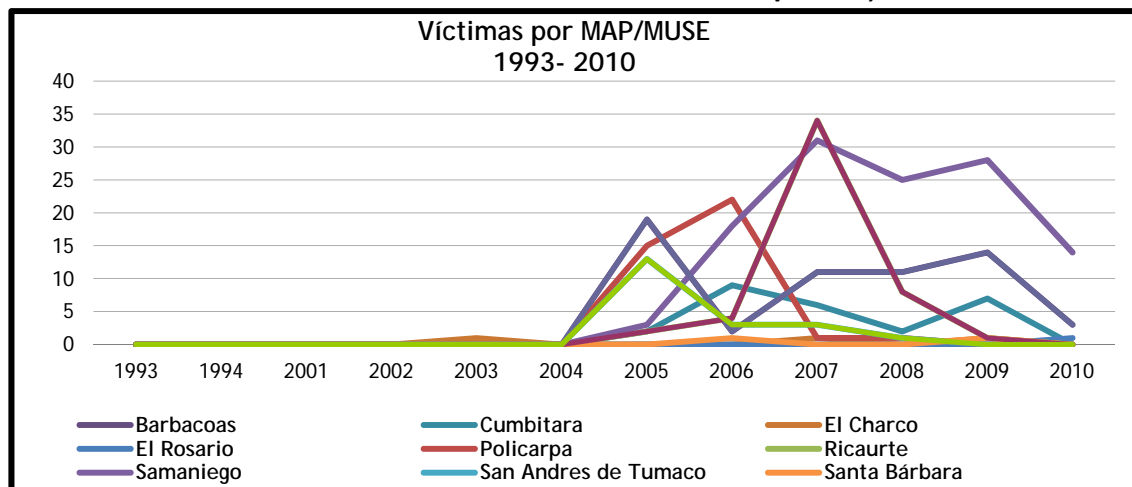
En 2003 aparecen los primeros accidentes causados por minas antipersonal y municiones sin explotar (MAP/MUSE), presentándose los primeros eventos en Policarpa, Samaniego, Barbacoas y Ricaurte, zonas operacionales del ELN, que tiene en Nariño la mayor responsabilidad por el uso indiscriminado de estos materiales.

Samaniego, Barbacoas y Policarpa son los municipios más afectados por MAP/MUSE. Actualmente Nariño tiene una tasa de víctimas de MAP equivalente a una por semana en promedio.

El epicentro de los accidentes por MAP/MUSE que han afectado tanto a miembros de la Fuerza Pública como población civil es Samaniego, donde el frente Comuneros del Sur del ELN ha instalado estos artefactos de manera indiscriminada en caminos, zonas de cultivo y vías de acceso, con el objetivo de contener el despliegue de las fuerzas estatales y también de la banda criminal de Los Rastrojos. Esta situación produce confinamiento en varias veredas, donde la población ve limitada su derecho a la libre movilidad por temor a la activación de estos artefactos, con impedimentos severos para el ejercicio de varios derechos como la educación, la salud y la subsistencia.

A la Columna Móvil Daniel Aldana también se le atribuye la instalación de minas en el municipio de Barbacoas, donde se han registrado accidentes por este tipo de artefactos.

Gráfica No. 7
Municipios Seleccionados de Nariño
Evolución del Número Anual de Víctimas de MAP/MUSE, 1993-2010



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República de Colombia

5.3. Actores violentos e ilegales presentes en la zona

A continuación se describen los actores que por la vía de la violencia o la actividad ilegal están presentes en los 11 municipios analizados.

5.3.1. Organizaciones armadas ilegales

Las FARC

Las FARC tienen básicamente tres grupos operando en los 11 municipios seleccionados:

- **Columna Móvil Daniel Aldana**, que actúa principalmente en Tumaco con la función de proteger corredores de tráfico. Opera mediante acciones típicas de guerra de guerrillas, tales como emboscadas y hostigamientos contra el Ejército y la Policía (particularmente a las unidades antinarcóticos). Así mismo, cometen actos de terrorismo y ataques contra torres de conducción eléctrica.
- **Columna Móvil Mariscal Antonio José de Sucre**, que busca limitar la iniciativa de la Fuerza Pública en la áreas de mayor presencia guerrillera del piedemonte (Ricaurte y Barbacoas). Controla actividades locales, ataca vehículos de servicio público interveredal para garantizar sujeción y control e instala minas antipersonal.
- **Frente 29**, que tiene injerencia principalmente en la Costa Pacífica (especialmente en El Charco y Olaya Herrera) donde atacan a unidades de la Policía Nacional y unidades fluviales. Su misión es

mantener el corredor de tráfico del norte de Nariño. Utiliza menores de edad para atentar contra la Fuerza Pública, como sucedió el 25 de marzo de 2010 cuando un niño resultó muerto después de que se activara el artefacto explosivo que transportaba en el municipio de El Charco. También actúa en la región cordillerana, principalmente en Cumbitara y Samaniego.

El ELN

Está organizado en torno al **Frente Comuneros del Sur**, cuya mayor injerencia es en los municipios de Barbacoas y Samaniego, donde ataca a unidades de la Policía Nacional y el Ejército, predominantemente mediante la activación de artefactos explosivos ubicados en las vías y la instalación de campos minados. Samaniego es el centro principal de financiamiento del ELN con base en el narcotráfico. La mayoría de desmovilizaciones del ELN en 2010 se han registrado en el municipio de Barbacoas.

Bandas Criminales

Aunque no tienen una estructura jerárquica totalmente definida, las bandas criminales de Nariño se agrupan bajo varias denominaciones:

- **Los Rastrojos.** Su eje de operaciones es Tumaco y desde ese municipio desplegó su accionar hacia la región de Piedemonte (Barbacoas), Costa Pacífica (particularmente Olaya Herrera) y Cordillera (Policarpa). Actualmente se enfrenta con las Águilas Negras por el control de corredores estratégicos y es responsable de numerosos homicidios, amenazas, extorsiones, masacres y desplazamientos masivos.

De acuerdo con información proporcionada por Acción Social, las poblaciones de El Charco, La Tola y Santa Bárbara se encontrarían en riesgo ante la entrada de miembros de Los Rastrojos a estos municipios, en los cuales hay enfrentamientos crecientes entre ellos y las FARC. Los Rastrojos también se están enfrentando con las FARC en la región de Bajo Patía y Bajo Cumbitara. Cumbitara les sirve de área de repliegue por las acciones militares adelantadas en los municipios de la Costa.

- **Águilas Negras:** Esta banda actúa principalmente en los municipios que conforman la región de Piedemonte-Pacífico: Barbacoas, Magüí y Roberto Payán. De acuerdo con la NS 008-10 al IR 029-07 de la Defensoría del Pueblo, apareció en marzo de 2009 en el corredor de movilidad Junín–Buenavista–El Diviso, jurisdicción de Barbacoas, zona de injerencia de Los Rastrojos, y realizó ataques contra la población civil. Está presente a lo largo del Río Güelmenbí, veredas Gertrudis, Rspadus, Zapote y Los Brazos, mientras que Los Rastrojos actúan en los sectores aledaños a la carretera conocidos como Chalalbí y Pipalca⁵.

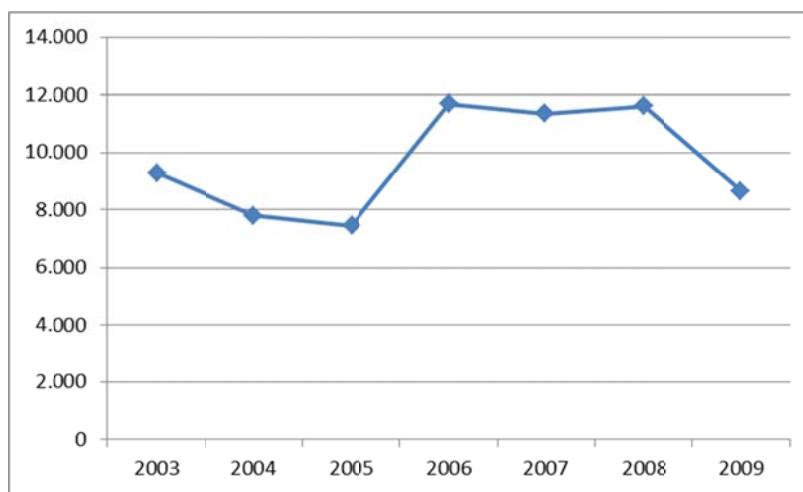
⁵ Defensoría Delegada para la Evaluación de Riesgos de la Población Civil como consecuencia del conflicto armado. Nota de seguimiento N° 008-10, segunda Nota al Informe de Riesgo N° 029-07 emitido el 31 de octubre 2007. 30 de abril de 2010. Pág. 5.

- **Los Paisas.** Sus miembros actúan en Policarpa, Samaniego y Cumbitara, y tienen presencia también en los municipios de Los Andes, La Llanada, Sotomayor. Están ubicados principalmente en la vía entre La Llanada y Cumbitara.
- **Nueva Generación.** Organización predominantemente formada por antiguos paramilitares para conservar el control del tráfico por Tumaco. En 2010 ha tenido reiterados enfrentamientos con la Policía.

5.3.2. Cultivos ilícitos

En la presente década, Nariño ha sido el departamento con mayor extensión de cultivos de coca destinados a la producción de cocaína. Los picos de área sembrada fueron en 2006 a 2008 con casi 12 mil hectáreas y para 2009 se observa un decrecimiento a 8.700 (Ver Gráfica No. 8)⁶.

Gráfica No. 8
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Evolución del área sembrada de coca para elaboración de cocaína, 2003-2009



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI.

Las mayores áreas sembradas se localizan en la Región del Pacífico. El Municipio con mayor área de cultivos de coca es Tumaco, que llegó a tener 7 mil en 2006 y en 2009 tenía casi 5 mil. Le sigue Barbacoas, con 3 mil hectáreas sembradas en 2009. La Región de la Cordillera-Norte también tiene presencia de cultivos de coca, especialmente en Policarpa y El Rosario; en ambos municipios el área sembrada creció en 2009 frente a año precedente.

⁶ Datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI–.

El municipio de mayor crecimiento del número de hectáreas con coca es Samaniego, donde no se reportaron cultivos en 2004 pero comenzaron a expandirse gradualmente hasta las 281 hectáreas actuales, cultivadas al amparo del ELN.

5.3.3. Minería ilegal

La fiebre del oro en Policarpa y Cumbitara y la expansión de la producción en Barbaocoas y Samaniego han contribuido directamente al recrudecimiento de la violencia en estos municipios y se han convertido en otra actividad controlada por las organizaciones ilegales. Hasta el momento no se dispone de datos sobre volúmenes de producción, destino del producto y uso de los ingresos percibidos.

5.3.4. Explotación maderera ilegal

En la medida en que se agotaron las fuentes madereras cercanas a Buenaventura, tomó especial auge la explotación ilegal de maderas en los municipios de El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara. Sus efectos de descomposición de las actividades económicas tradicionales, la descomposición de las estructuras tradicionales de gobierno comunitario y el impacto ambiental han tenido un impacto nefasto en la seguridad general de las comunidades de estos municipios y han venido aparejadas por un aumento en las tasas de homicidios y de desplazamiento forzado.

5.3.5. Explotación agrícola ilegal

Los municipios de Ricaurte, Barbaocoas y Tumaco han sufrido desde los años 90 la ocupación de tierras por colonos que vienen de otras regiones del país. Predominantemente se han dedicado a cultivar coca y a expandir la frontera de las plantaciones de palma, por lo general en tierras que pertenecen a Resguardos Indígenas o Consejos Comunitarios. No existen estadísticas confiables sobre la extensión de las tierras ocupadas ni sobre la cantidad de familias ocupantes. Sin embargo, los testimonios provenientes de estos municipios muestran que la descomposición de las estructuras sociales y económicas tradicionales han venido aparejadas con un gran incremento de la inseguridad. La colonización, los cultivos de coca y palma y los corredores de droga están minando las bases territoriales de las comunidades afro y las comunidades indígenas. Los más afectados son los Awá, que soportan la mayor presión de la ocupación de tierras y están dispersos en un territorio de muy difícil comunicación, lo cual les impide desarrollar protecciones comunitarias tan sólidas como las de las comunidades indígenas andinas.

5.4. Los esfuerzos estatales en seguridad

El esfuerzo en seguridad del gobierno central en estas zonas comenzó a tener atención especial en 2001 y ha aumentado progresivamente desde ese año.

En 2001 se desarrolló en la Llanura del Pacífico una operación conjunta de todas las fuerzas, que se denominó Operación Tsunami. Con ella se ocupó el centro de expansión del narcotráfico por un lapso de tres meses, al cabo de los cuales el dispositivo fue replegado para destinarlo a otra región del país. Dicho repliegue terminó siendo el dinamizador del deterioro de las condiciones sociales, políticas y de seguridad en estas áreas.

En 2002 la estrategia se orientó al control territorial, concebido como recuperación de las zonas y la derrota de los factores generadores de violencia. Este es el modelo de ocupación de Nariño por parte de la Fuerza Pública que se ha dado progresivamente en los últimos ocho años.

El esfuerzo primario se dio con el regreso de la Policía Nacional a todos los municipios del departamento, y más adelante con la ubicación de subestaciones de Policía en puntos estratégicos y zonas rurales con concentraciones importantes de población.

La Policía Nacional ha expandido presencia. Actualmente existen 10 comandos operativos distritales en todo el departamento, que cubren los 11 municipios bajo análisis. Estos distritos cuentan con unidades especializadas en policía comunitaria, investigación judicial e inteligencia. Adicionalmente, en las zonas rurales hay dispositivos especializados en erradicación de cultivos y seguridad rural, que se despliegan sobre áreas con alta concentración de hoja de coca. Otras especialidades policiales han sido ubicadas sobre ejes viales y puntos críticos para la movilización. Estas aún no cubren la totalidad del territorio y se localizan en áreas con alta concentración sembrados de coca por limitaciones del pie de fuerza.

Por su parte, las Fuerzas Militares desplegaron gradualmente operaciones de búsqueda y registro que desmantelaron algunas estructuras de grupos armados ilegales y obligaron al repliegue de los mandos a territorio extranjero o zonas poco accesibles. Estas acciones fueron inicialmente emprendidas por el Batallón Boyacá y el Grupo Mecanizado Cabal, históricamente apostados en la zona.

En 2007 la Fuerza Pública realizó una actualización de la estrategia nacional contra los grupos armados ilegales, el narcotráfico y el terrorismo. En este replanteamiento, el departamento de Nariño fue caracterizado como uno de los focos más dinámicos de criminalidad organizada, violación de derechos humanos y desajuste institucional en el panorama nacional. En ese momento, dado el número de derrotas acumuladas por los grupos guerrilleros en el resto del país, varios analistas consideraron a Nariño como uno de los últimos bastiones de la guerrilla y un escenario fundamental para garantizar su derrota definitiva.

En la región fronteriza de la llanura del Pacífico empezaron a operar una Fuerza de Tarea Conjunta y un Batallón Contra el Narcotráfico que apoyaron las operaciones sostenidas contra grandes plantaciones de coca, especialmente en la cuenca del Mira y el Mataje y también en la zona central de la planicie. En 2007 fue ubicada en la zona de Barbacoas la Brigada Móvil No. 19 con la misión de quebrar la movilidad de los grupos ilegales entre el piedemonte y la costa. Paralelamente se estableció un grupo Meteoro para asegurar las zonas más críticas del corredor vial Pasto -Tumaco.

Más recientemente se creó la Brigada XXIII con sede en Pasto, que recoge bajo su mando a las unidades antes mencionadas y proyecta establecer otras más (Batallones de Servicios, de Selva y de Ingenieros). La información recolectada en el terreno deja ver que este proceso se viene dando lentamente.

Además se incrementó la capacidad operativa a la Infantería de Marina. Los Batallones Fluviales de Infantería de Marina BAFLIN 70-Tumaco y BAFLIM 10-Guapi establecieron puestos avanzados entre la línea de costa y puntos internos de los ríos y esteros, con la misión de garantizar la seguridad de las poblaciones ribereñas frente a las acciones de los grupos ilegales y realizar interdicción. La voluntad operativa de estas unidades es reconocida, pero sus capacidades son desbordadas, más aún ahora cuando la población de los ríos exige su presencia permanente en los entornos poblados.

El esfuerzo en seguridad realizado en la última década ha sido significativo. Podría decirse que Nariño es uno de los departamentos con mayor cantidad de hombres desplegados en el país. No obstante, el tamaño de los retos es de tal magnitud que aún es insuficiente, sobre todo para la recuperación de espacios para la consolidación.

5.5. Desajuste de la seguridad, desajuste de la comunidad

a. El desajuste económico y social de tres grupos sociales tradicionales

El deterioro de la seguridad en el departamento de Nariño durante la última década está determinado por la inserción de actores externos en espacios geográficos desde donde, con base en la violencia, han trastocado el arreglo social imperante por siglos en la región.

Las **poblaciones campesinas** ubicadas sobre la cordillera históricamente estuvieron dedicadas a la agricultura minifundista, siendo esta una de las zonas del país con mayor concentración de minifundios productivos. La llegada del narcotráfico descompuso drásticamente las estructuras sociales y las economías tradicionales. La intervención del Estado para contrarrestar el narcotráfico tuvo consecuencias de empobrecimiento campesino en la medida en que los cultivos ilegales eran erradicados y los campesinos habían perdido sus capacidades mínimas de autosostenimiento. En medio de este asunto se traslaparon fuerzas ilegales que además de buscar financiación en el narcotráfico buscaron obtener legitimidad denunciando la intervención sostenida del Estado contra la amapola.

Las **poblaciones afro-descendientes** de la región Pacífica tenían costumbres silvestres que facilitaban el autosostenimiento, debido al arreglo regional de aislamiento, heredado de los esclavos fugitivos de las mitas en el pacífico caucano y nariñense. La llegada del narcotráfico transformó este modelo social y económico en menos de una década. Bajo el nuevo esquema económico se favorece el comercio y no la producción, provocando un rezago de la actividad campesina y de autosostenimiento, la cual

difícilmente compite con los rendimientos del narcotráfico. Esto se convirtió en un dinamizador de la expulsión de la población comunitaria en aventuras de colonización, urbanización o simplemente criminalización.

Los Consejos Comunitarios fueron el último bastión cultural de la comunidad afrocolombiana frente al narcotráfico y la criminalidad, pero los actores violentos y la nueva economía debilitaron estas estructuras comunitarias, como parte de su estrategia de poder local y control social, con la consiguiente desintegración de los supuestos societarios históricamente vigentes.

Las **poblaciones indígenas** del piedemonte y la llanura Pacífica por siglos garantizaron su orden social y su subsistencia mediante sus estructuras tradicionales. Entre ellas las más afectadas han sido las comunidades Awá, ubicadas en los municipios de Barbacoas y Ricaurte, que vienen siendo atacadas con recurrencia desde 2004, con el objetivo de afectar su organización cultural y así garantizar el control y dominio sobre el territorio. Las nuevas reglas han causado el involucramiento de miembros de la comunidad en los circuitos de ilegalidad generando una explosión de violencia, bien por el rechazo de sus propias comunidades, bien por la estigmatización de toda la comunidad en ocasiones generada por las autoridades gubernamentales.

De otra parte, los grupos armados ilegales han favorecido otras formas de violencia respaldando **flujos de colonos** hacia territorios colectivos para que se ocupen del negocio y en ocasiones, estableciendo reglas y normas que contrarían las acordadas por la comunidad. El propósito es atacar los “contrapesos” (normas o acuerdos) propios de las comunidades que sean contrarios a las pretensiones de actividad ilegal.

La identidad produce en las comunidades la fuerza para generar resistencia. Sin identidad se destruye el tejido social de la comunidad y pierden fuerza los preceptos que obstaculizan los propósitos de los grupos armados irregulares y de las actividades ilícitas. Sin resistencia comunitaria, el dominio de corredores, ríos, territorios y comunidades se facilita.

Este contexto explica por qué la llegada de actores armados y de actividades económicas ilícitas o ilegales han generado deserción escolar, prostitución, violencia intrafamiliar, migración, una nueva cultura del “dinero fácil”, drogadicción, embarazos prematuros entre la población juvenil, reclutamiento juvenil para los grupos armados y profundas fracturas en las comunidades tradicionales.

b. Hipótesis frente a las Bandas Criminales

Con la desmovilización de las estructuras paramilitares en Nariño se dio paso al surgimiento de unas nuevas estructuras criminales asociadas al narcotráfico que entraron en pugna por el portafolio de negocios ilícitos desarrollado en el último quinquenio por el Bloque Central Bolívar. Este proceso no fue

significativamente difícil, puesto que pocos combatientes salieron del área como resultado de la desmovilización, mientras que la mayoría se quedó esperando el desarrollo de la situación⁷.

Es razonable pensar que este desbalance entre desmovilizados y no desmovilizados se fundamenta en dos razones: desconfianza sobre los verdaderos beneficios de la desmovilización y raíces de muchos de ellos en la zona de modo que no tenían un lugar distinto para retornar.

La organización de estos agentes no desmovilizados en Bandas Criminales se empieza a masificar a partir de 2006. Con ella se incrementa la intensidad de la confrontación armada y se genera un ascenso en los indicadores de violación de los Derechos Humanos, tales como el desplazamiento forzado, homicidios y masacres. Estas violaciones son parte de la estrategia para el control social de la población civil y el ajuste de cuentas en el marco de la economía ilegal del narcotráfico.

Se dio por tanto en la Zona una adaptación de la mano de obra calificada para el crimen a un nuevo panorama que no tienen móviles de contrainsurgencia y se concentra en prestar servicios de cobro de cuentas, despojo de tierras, protección por chantaje y administración de los negocios conexos.

Estas agrupaciones criminales emergentes se ubicaron en puntos estratégicos para el control de acceso de personas y mercancías, como los ríos principales, la carretera Pasto –Tumaco y los nodos de la cadena de esteros del Pacífico. El accionar desde su surgimiento radica principalmente en acciones ejemplarizantes y presencia sistemática en las zonas de control para atemorizar a la población y refrendar su mensaje de control territorial.

De acuerdo con reportes de la prensa regional, desde 2005 la Policía Nacional ha desmantelado por lo Menos cuatro Bandas Criminales, pero surgen otras que las reemplazan poco tiempo después. Las organizaciones Nueva Generación, Hombres de Negro y Águilas Negras, entre otras, han sufrido golpes definitivos, pero sobreviven en el tiempo, dando a entender que si bien la lucha contra los cabecillas es determinante y debe ser sostenida con alta exigencia, la problemática de bandas criminales sobrepasa el actual esfuerzo de inteligencia y judicialización del Estado.

Las Bandas Criminales de Nariño son, por lo tanto, personas dedicadas a la prestación de servicios ilegales estructuradas en grupos volátiles de empresarios del crimen que son reemplazados dinámicamente una vez son capturados o dados de baja. La razón de pertenencia a estos grupos está ligada al historial violento de sus miembros antiguos y a las perspectivas de ascenso social y oportunidad económica de sus miembros nuevos.

La disminución sustancial de la violencia en las zonas intervenidas, pasa por una verdadera reinserción de un número significativo de las personas que han estado vinculadas a esta Bandas Criminales, mediante una estrategia que efectivamente les brinde oportunidades de inserción social y

⁷ Datos obtenidos en entrevistas de campo realizadas en 2005 por uno de los autores de este estudio.

mejoramiento económico. Una acción en ese sentido permitirá que el esfuerzo en seguridad y justicia tenga resultados sostenibles.

c. Hipótesis frente a los narcóticos

Los cultivos ilícitos llegaron al departamento de Nariño a partir de 1999, cuando se incrementaron las fumigaciones en Putumayo, Caquetá, Guaviare y Meta. Como resultado de estas operaciones, el proceso del cultivo, producción, acopio y envío de droga al exterior se trasladó a Nariño, lo que consecuentemente intensificó la confrontación armada entre grupos ilegales por el control del negocio.

El traslado de los cultivos ilícitos a su territorio configuró a Nariño como uno de los principales epicentros de la confrontación armada y le dio una nueva relación con otras zonas de producción y tráfico. La cordillera y la costa de Nariño se convirtieron en el punto de unión de una estructura territorial que tiene forma de U que incluye áreas del centro, el sur y el Pacífico de Colombia en la cual se cultiva, procesa, acopio y envía droga a Centroamérica.

Este nuevo rol provocó el incremento de la presencia de las FARC en Nariño y la llegada de bandas criminales tales como “Los Rastrojos” a los cascos urbanos de municipios como Tumaco, Barbacoas y Olaya Herrera. El Estado, una vez identificado el riesgo sobre la población civil inició labores de erradicación y fumigación con el fin de afectar las finanzas de los grupos ilegales. Sin embargo, esta estrategia no ha sido masivamente exitosa en su propósito de sustraer a la población civil del negocio ciclo de las drogas, pues que en muchas partes del departamento no ha atacado las condiciones estructurales que conlleva la siembra de coca.

La resiembra se ha mantenido y ha permitido que el negocio se dinamice. Las finanzas de los grupos que operan en la U mencionada dependen significativamente de lo que se produce en Nariño y se ven fortalecidas por el fácil acceso al mercado ilegal de precursores químicos desde Ecuador.

Diversos análisis muestran que la aspersión termina por empobrecer aún más al campesino y lo presiona a la coca. Para luchar contra la resiembra se requieren estrategias distintas a la fumigación.

El Plan “Si se Puede” ha demostrado que su capacidad para enfrentar las restricciones de las estrategias anteriores y movilizar a los campesinos hacia el abandono de la producción de coca y el emprendimiento de otras actividades agropecuarias. Una de sus fortalezas es hacer conciencia en las comunidades de que la población se empobrece mientras sólo una minoría externa se beneficia con el narcotráfico. Sobre esta base, propia una reflexión interna sobre la necesidad inaplazable de revertir este proceso y mitigar los riesgos y la vulnerabilidad que trajo a las comunidades.

“Si se Puede” se fundamenta en la intensión de las comunidades de Nariño de volver a la economía lícita, puesto que quieren continuar sometidas a los rigores del narcotráfico, que significan para ellas costos sustancialmente superiores a los eventuales beneficios monetarios: homicidios, masacres, amenazas, reclutamiento forzado de menores de edad y otras vulneraciones de sus derechos mediante

las cuales los traficantes buscan establecer “lealtades” entre la población y mantener el control social y territorial sobre ciertos corredores y territorios.

La experiencia muestra pues que la estrategia antinarcóticos debe basarse en el reconocimiento de los esfuerzos de la comunidad por alejarse del negocio ilícito y el fortalecimiento de la acción institucional en aquellas zonas donde la comunidad se ha comprometido en contra de violencia y narcotráfico. Paralelamente debe priorizar el ataque contra el núcleo financiero de las operaciones ilegales y disminuir la concentración de la estrategia en la erradicación, buscando así que la ilegalidad no sea rentable. Esto es privilegiar interdicción de dinero en efectivo y material procesado, sobre el control de la hoja de coca.

d. Hipótesis sobre el control territorial

A pesar del mejoramiento de indicadores de derechos humanos en muchas zonas del país durante los últimos años, las zonas analizadas mantuvieron niveles de confrontación armada entre grupos ilegales que afectaron a la población civil, como consecuencia de las mutaciones en la dinámica de la confrontación caracterizada por la intención de la guerrilla de copar espacios dejados por las autodefensas después de su desmovilización y el relevo de estas últimas por bandas criminales de corte mafioso que asumieron el control de corredores, cultivos y puntos de embarque de la droga.

Es necesario tener en cuenta que para las organizaciones ilegales mencionadas Nariño representa porcentajes muy altos de sus ingresos y en algunos casos hasta el 80%. Esto explica por qué recrean permanentemente sus estrategias para mantener el dominio sobre el territorio.

Frente a este interés de dominio territorial, se perciben debilidades en la capacidad institucional para enfrentarlas. Es el caso del repliegue operativo de las Fuerzas Militares a lo largo de ríos y en puntos estratégicos de la red de esteros de la Costa Pacífica (El Charco, Olaya Herrera e Iscuandé). Éste ha generado un incremento de la presencia de las bandas criminales y la guerrilla, que han incrementado sus arremetidas contra la población civil ubicada en las zonas referenciadas.

Esta situación está relacionada con la existencia de “zonas grises” en la definición de jurisdicciones entre el Ejército y la Armada, como ocurre con la parte alta del Río Tapaje, que terminan significando en la práctica un despeje no calculado de espacios geográficos para el aprovechamiento de los ilegales. Ocurre también con la definición del territorio correspondiente a la Armada en la zona de esteros (20 Km de la costa) cuando en la práctica una franja mucho mayor sólo es accesible por agua.

En algunas áreas de alta presencia de bandas criminales las autoridades han comentado que las unidades de Policía enviadas son regulares y no tienen, por tanto el entrenamiento y las capacidades necesarias para enfrentar los retos que se les presentan en el marco de una estrategia de control territorial.

En algunas zonas afectadas por el confinamiento o el desplazamiento el Estado no está tiene capacidad de respuesta en materia humanitaria y social, debido a que la falta de condiciones de seguridad en impide que lleguen operadores de Acción Social, el Comité Internacional de la Cruz Roja y ACNUR, así como ONG de carácter humanitario.

En materia de seguridad el control territorial implica dos elementos centrales: movilidad y transporte. Cualquier estrategia de garantía de seguridad en las zonas bajo análisis será incompleta sin una modernización básica de la red de transporte.

5.6. Otros factores relacionados con la seguridad pública

Fortalecimiento de la capacidad operacional en Nariño

La ampliación del dispositivo de seguridad en todo el departamento de Nariño, y específicamente en las zonas de intervención, se ha visto afectada por la necesidad de una repartición ajustada de recursos para atender todo el país Cabe destacar que el valor estratégico de Nariño como fuente de financiación de las estructuras ilegales de todo el territorio nacional es un argumento relevante para que se realice un esfuerzo especial que permita completar el dispositivo de la Brigada 29, dar mayor movilidad a la Fuerza Pública en zonas críticas y empezar a generar transiciones hacia esquemas preventivos como los desarrollados por el Ministerio de Defensa Nacional.

Es también urgente el despliegue efectivo del Batallón del Selva y el Batallón de Ingenieros para bloquear la dinámica entre la frontera en el triángulo Barbacoas–Magüí–Roberto Payan, eje fundamental de la dinámica de violencia derivada del narcotráfico.

Lucha contra el narcotráfico

Con respecto a la lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico parece necesario revisar varios elementos.

En materia de cultivos, el traslape de estrategias voluntarias y forzosas está causando un efecto inverso sobre la población, que se ve obligada a volver a la coca para enfrentar los costos de lo perdido en pan coger o en algunos cultivos sustitutivos. En Nariño hay zonas donde se dan paralelamente el programa de erradicación voluntaria “Si se puede” liderado por la gobernación y la campaña de aspersion liderada por el gobierno nacional. Es indispensable lograr mayor coordinación de las áreas a intervenir con el fin de promover el involucramiento de la comunidad en los planes voluntarios, cuya eficacia ya se ha demostrado. Es necesario considerar la pertinencia que las aspersiones en zonas contiguas a pactos voluntarios sean sustituidas con Grupos Móviles de Erradicación que pueden impactar en predios reticentes a la sustitución. Además es necesario mejorar la estrategia para enfrentar la resiembra, que es muy común en las aspersiones aéreas. Estos grupos deben ser de reacción y no atados a un indicador de erradicación semanal de éxito.

En cuanto a la droga procesada, se hace urgente el diseño de una estrategia de interdicción y bloqueo entre las áreas de producción y las zonas de procesamiento. Para ello se requiere ubicar sobre vías y caminos de acceso retenes permanentes y patrullas móviles que fiscalicen la entrada de precursores y materiales necesarios para abastecer las cocinas y los cristalizaderos. Adicionalmente es necesario fortalecer la presencia de la Infantería de Marina en los tramos costeros de los ríos, para golpear el centro de costos de los narcotraficantes. Es recurrente de denuncia de las comunidades de que existe una amplia cantidad de precursores químicos que se ofrece libremente en forma de insumos agrícolas en los pueblos, las veredas y el curso de los ríos, incluidas en zonas donde los cultivos son de pancoger y la demanda lícita es mínima. Un marchitamiento de cocinas y cristalizaderos por esta vía, puede tener un impacto favorable de mediano plazo en la violencia regional. Algunas estrategias de control de insumos y acceso a zonas con estas características, implementadas en otras regiones, pueden ser tomadas como referentes. El municipio de Samaniego debe ser atendido con una estrategia que contenga un componente muy preciso en este sentido.

Gracias a la buena gestión de la Gobernación y el CCR hay avances importantes en la coordinación de acciones de erradicación. Ellos permitirán que en breve plazo sean declarados municipios con cero coca por lo menos dos de los ubicados en la zona norte de la cordillera. Estas victorias tempranas deben ser aprovechadas con un plan publicitario que masifique el mensaje que motivó a las comunidades “coca cero” a asociarse con el Estado en la derrota de la ilegalidad.

Judicialización

En una situación de criminalidad tan compleja como la descrita, la Policía y las Fuerzas Militares han logrado mejorías en la seguridad de algunas áreas, principalmente urbanas y han contado para ello con el respaldo de la población. No obstante, estos esfuerzos pueden ser revertidos por la poca efectividad de la judicialización de los capturados, especialmente de bandas criminales y narcotraficantes. Esta situación contrarresta los esfuerzos por la seguridad pública y hace que la comunidad pierda confianza en la voluntad de desarticulación de la delincuencia por parte de los organismos de seguridad. Desde 2006 se ha logrado el desmantelamiento de 3 bandas criminales, pero han sido sustituidas por otras, lo cual muestra el poco costo que tiene delinquir en la zona (la seguridad judicial se analiza en detalle en el siguiente capítulo).

Vínculos con la comunidad

La Fuerza Pública, como todas las demás organizaciones del Estado, debe fortalecer sus lazos con Consejos Comunitarios y los Resguardos Indígenas. Los abusos de los grupos ilegales han abierto una ventana de oportunidad para la construcción de relaciones de institucionalidad entre las organizaciones comunitarias y los entes públicos. El esfuerzo de seguridad debe apoyarse con acciones urgentes de titulación de la propiedad de esas comunidades. Mientras esto no se concrete, la posibilidad de conservar en el tiempo las medidas de protección sigue siendo débil.

Obras de bienestar

En la actualidad una de las estrategias implementadas para cimentar el reconocimiento entre comunidades y la Fuerza Pública es la canalización de obras de bienestar para las comunidades. En esta perspectiva, la Policía Nacional se encarga de organizar a la comunidad para la construcción de facilidades en cascos urbanos y veredas, canalizando de manera efectiva recursos de cooperación internacional e incentivando procesos de pulcritud en los gobiernos municipales.

En Barbacoas, que es zona de máxima inseguridad, el Ejército Nacional recibió la responsabilidad de construir la carretera Junín–Barbacoas. Esta es una estrategia que no solo provee de infraestructura a la zona sino que asegura presencia permanente del componente armado. La participación de la Fuerza Pública en actividades como esta debe ser incentivada como estrategia de presencia permanente y construcción de sentido de pertenencia a la institucionalidad, históricamente ausente en esos territorios.

5.7. Legitimidad de la Fuerza Pública

Las visitas de campo permitieron constatar que en los municipios de consolidación de Nariño de las tres regiones seleccionadas, tanto la población como las autoridades locales tienen reclamos contra la Fuerza Pública. En la Región de la Cordillera-Norte se afirma que el ejército realiza enfrentamientos y recupera territorios pero luego se va sin que llegue la Policía dando paso a la retoma del control por los grupos ilegales, que además realizan retaliaciones severas en la población civil. En la Región del Pacífico se enfatiza la desprotección por falta de efectivos militares y policiales en muchas zonas.

Es generalizado en las tres regiones el señalamiento de que la Fuerza Pública se comporta como una fuerza de ocupación responsable de un número importante de violaciones contra los derechos humanos y relacionada con actos de corrupción asociados al narcotráfico. Esta percepción afecta gravemente la legitimidad de la presencia estatal, frustra esfuerzos de diferentes entidades públicas del orden civil y en muchos casos explica el respaldo de algunas comunidades a las acciones ilegales.

Las entrevistas en terreno identificaron los comportamientos irregulares más frecuentes de la Fuerza Pública: tolerancia con el control y explotación de corredores de movilidad de alcaloides, participación en ajustes de cuentas, ejecución de personas capturadas y no judicializadas y penetración de actores ilegales en estructuras operacionales de algunas unidades militares y policiales. Frecuentemente se habló también de abusos severos de los efectivos militares que proveen seguridad a los erradicadores manuales. Estos testimonios exigen varias reflexiones.

1. Las zonas de consolidación de Nariño tienen conflictos en desarrollo. Este es un contexto en el cual cada uno de los actores influye en el impulso de versiones que justifican su actuación y afectan al oponente. El Gobierno está en la obligación de hacer un esfuerzo especial por analizar los asuntos

de violación de derechos humanos y corrupción en la zona, con miras a ofrecer información actualizada y transparente sobre la situación.

2. En algunas áreas la situación de ilegalidad se ha hecho común y la llegada de la Fuerza Pública la coloca en la posición de ocupante violento que desestabiliza el orden económico y social imperante. Es indispensable que esta intervención de los agentes armados estatales esté acompañada de acciones estatales que compensen el deterioro causado y creen condiciones sólidas de recuperación económica y social.
3. La intensidad de la violencia imperante en algunas zonas y el poder de las actividades ilícitas crean riesgos de conductas delictivas en la Fuerza Pública, pero en manera alguna los justifican. El Gobierno Nacional debe fortalecer las políticas de control de las operaciones de las unidades militares y policiales para investigar, enjuiciar y sancionar cualquiera violación, abuso o acto ilícito.

Muchos entrevistados reiteraron que el éxito de la estrategia de recuperación de la seguridad está directamente relacionado con la confianza ciudadana en la legitimidad de las Fuerzas del Estado encargadas de brindar protección a la población, para lo cual es necesario superar la percepción como enemigos de la población.

6. Situación de la Seguridad Judicial

La Administración de Justicia es uno de los presupuestos esenciales del Estado Social de Derecho. Gracias a ella se protegen y se hacen efectivos las libertades, los derechos y las garantías ciudadanas. Además es esencial para alcanzar la convivencia social manteniendo la concordia sobre las bases de un orden económico y social justo.

La Administración de Justicia es fundamental para consolidar la confianza de los ciudadanos entre sí y con el Estado. El acceso a la Justicia, es uno de los elementos esenciales del Contrato Social, y por consiguiente hace parte de la “razón de ser” del Estado. La protección básica de los ciudadanos –y por ende su confianza en el Estado– dependen de la ligazón entre las fuerzas de seguridad pública y la Administración de Justicia, como servicios independientes pero íntimamente complementarios.

En los municipios bajo análisis se destacan dos factores en cuanto a la situación de la Administración de Justicia: por una parte, la importante incidencia de las denominadas “justicias propias”, tanto afrocolombiana como indígena, y por otra parte la extraordinariamente baja cobertura de la justicia formal, junto con sus problemas de funcionamiento. Si la justicia formal es el pilar del Estado, éste apenas está por construirse en los municipios analizados. Paradójicamente, como se demuestra más adelante, la débil presencia del aparato de administración de justicia del Estado resta riqueza y potencialidad a la justicia comunitaria, puesto que ésta es un complemento y no un sustituto de la justicia formal del Estado.

6.1. Marco Histórico

En el marco del principio de “centralización política y descentralización administrativa” establecido en la Constitución de 1886 y aún vigente, los pobladores de la periferia en Colombia deben esperar a que el Estado central lleve la Administración de Justicia al nivel local, y no que el aparato de justicia sea constituido desde el inicio mismo de la vida institucional de cada comunidad con la participación activa de sus habitantes⁸.

⁸ En los países donde el Estado-Nación se constituyó desde un proceso de colonización centro-periferia, en la medida que se avanzaba hacia la frontera de la civilización, el Estado avanzaba al mismo tiempo con sus principales instituciones. Por esta razón la Administración de Justicia, no era algo que había que “esperar”, sino que llegaba inmediatamente, una vez los colonos, en su condición de ciudadanos con derechos y deberes, procedían a elegir a las autoridades designadas para esta labor. Encontramos ejemplos de este fenómeno en las migraciones que se realizaron en el denominado “viejo oeste americano” el famoso “western” que marcó el destino de los Estados Unidos como potencia mundial. Ver al respecto ver Buffardi, Harri C. (1998). «Other Issues of Crime», *The History of Office of Sheriff*. La construcción de justicia propia fue también muy importante en las migraciones del denominado “Gran Trek” de los Bóers en Sudáfrica, y de los “bandeirantes” portugueses y brasileros en América del Sur durante varios siglos.

En el departamento de Nariño, donde por las razones anotadas en el capítulo 2, la legitimidad del Estado central siempre estuvo en entredicho. La población afrocolombiana predominante en la zona Pacífica escapó de la esclavitud que el Estado avalaba al aislamiento de la libertad en la selva costera. Las comunidades indígenas tuvieron que desplegar una larga lucha por la defensa de su tierra y sus costumbres. Las comunidades campesinas del norte del departamento fueron condenadas por Popayán y Pasto al aislamiento por su rebeldía.

La justicia formal, llegada de la capital, tuvo en las comunidades de periferia una percepción de ilegalidad porque es la justicia del invasor y el ocupante. Cuando se creó el Departamento de Nariño en 1904, uno de los primeros pasos fue fortalecer la Universidad de Nariño y dentro de ella la carrera de derecho, que se convirtió en su columna vertebral. Los abogados de la Universidad de Nariño se convirtieron en el vehículo de reproducción de la dinámica de poder partidista. La rama judicial departamental decidió no recibir más jueces “foráneos”. Esta dinámica tuvo dos consecuencias: por una parte el poder judicial se convirtió en un mecanismo de dominación política partidista; por la otra, la costa Pacífica y la zona cordillerana del norte fueron relegadas en materia judicial pues allá no apuntaban los intereses de la clase dirigente pastusa. Ser nombrado juez en estas zonas era considerado un castigo pues dificultaba hacer carrera en el aparato burocrático del Estado. Por estas razones, las zonas bajo análisis jamás tuvieron un desarrollo significativo de la justicia formal.

La ausencia del aparato de justicia formal y el sentimiento de ilegitimidad que lo rodea explican la emergencia de las justicias locales alternativas, que por mucho tiempo fueron más eficaces en el desarrollo de la convivencia social que la justicia del Estado.

Esta referencia histórica conduce a pensar que en los municipios analizados el abordaje de la Administración de Justicia no debe ser concebida como una prerrogativa exclusiva del aparato administrativo y político del Estado. Es necesaria una visión que reconozca las condiciones particulares de las culturas regionales, su experiencia particular en el manejo de la justicia propia y el rol de esta en el fortalecimiento de la gestión integradora de las autoridades comunitarias.

6.1. Cobertura y acceso a la justicia

6.1.3. Cobertura general

El aparato de justicia formal es uno de los soportes esenciales del Estado, pero es masivamente percibida en los 11 municipios como ineficaz por su ausencia o su ineficiencia y en muchos casos como corrupta.

Independientemente de su prontitud y cumplimiento, las estadísticas muestran que la presencia de los servicios de justicia formal es mínima en los municipios analizados: nula en Santa Bárbara⁹ y con apenas un juzgado promiscuo en otros 7 municipios. A pesar de la difícil situación de todos los municipios seleccionados, sólo 3 tienen más de un juzgado.

Tabla No. 1
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Presencia de la Rama Judicial

Servicios de Justicia	Barbacoas	Cumbitara	El Charco	El Rosario	Leiva	Olaya Herrera	Policarpa	Ricaurte	Samaniego	Santa Bárbara	Tumaco
Juzgado Promiscuo Municipal	2	1	1	1	1	1	1	1	2	-	-
Juzgado Promiscuo Familia	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Juzgado Civil Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Juzgado Penal Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Juzgado Penal Municip. para Adolescentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Juzgado Promiscuo Circuito	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Juzgado Civil Circuito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Juzgado Penal Circuito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Juzgado Laboral Circuito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, 2010

¿Es esta cobertura adecuada? Una forma de realizar esta valoración es compararla con la tasa promedio nacional, que es de 11,7 jueces por 100 mil habitantes¹⁰. En teoría, una zona en consolidación debería tener transitoriamente un promedio superior al nacional para contribuir a crear el imperio de la ley, y al final del proceso de consolidación debería tener una cobertura cercana a dicho promedio.

La Tabla No. 2 muestra que solamente el municipio de Barbacoas, con 11,81 jueces por 100 mil habitantes, está en el promedio nacional, mientras que el resto de los municipios está por debajo del promedio nacional y también del departamental. Santa Bárbara, El Charco y Olaya Herrera, ubicados en la Costa Pacífica, tienen las proporciones más bajas (no llegan a 4 jueces por cada 100 mil habitantes).

El promedio general de la zona de consolidación en el departamento de Nariño es apenas 6,9 jueces por cada 100 mil habitantes, la mitad de promedio nacional y sustancialmente menos de lo deseable durante la consolidación.

⁹ El Juzgado Promiscuo Municipal de Santa Bárbara se trasladó a Pasto en 2002 por problemas de orden público, y se suprimió definitivamente un año después (Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura No 1984 de 2003).

¹⁰ De la Calle, José Miguel (2010): *“La Justicia Que Necesita Colombia”*. Legis. Esta cifra se menciona en la página 27 como formada por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y publicada en su Reporte de Justicia de 2008-2009.

Tabla No. 2
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Cobertura de Jueces

Municipio	Población	N° Jueces	N° Jueces x 100.000 Hab.
Barbacoas	33.866	4	11,8
Cumbitara	13.199	1	7,6
El Charco	30.785	1	3,3
El Rosario	10.826	1	9,2
Leiva	12.836	1	7,8
Olaya Herrera	29.324	1	3,4
Policarpa	15.270	1	6,6
Ricaurte	16.711	1	6,0
Samaniego	49.995	4	8,0
Santa Bárbara	15.034	0	-
Tumaco	179.005	13	7,3
Total Zona de Consolidación	406.851	28	6,8
Total Departamento	1.639.569	141	8,6
Total Colombia			11,7

Fuentes: Consejo Superior de la Judicatura, DANE, 2010. La tasa de jueces de Colombia proviene de De la Calle José Miguel (2010): “La Justicia que Necesita Colombia”, Legis, Bogotá.

6.1.4. Cobertura en Justicia Penal

Dentro del aparato de justicia estatal, la justicia penal ocupa un lugar destacado y este es especialmente relevante en zonas de consolidación, puesto que tiene un papel decisivo en el control de la violencia y la formación del Estado Social de Derecho.

Para mirar la cobertura en justicia penal conviene recordar que en el derecho penal (y sobre todo con el sistema penal acusatorio) la justicia no sólo es responsabilidad de los jueces, puesto que la Fiscalía es un soporte esencial del sistema porque asume la responsabilidad de llevar la parte “acusatoria” de los delitos. Además, el sistema requiere de un cuerpo de Policía Judicial realice la investigación en aras a encontrar la verdad procesal en el juzgamiento. La doble instancia es una necesidad imperiosa a la hora de garantizar los derechos de los sindicados potencialmente afectados por las decisiones de los jueces de primera instancia.

Teniendo en cuenta la necesidad de los elementos mencionados, un examen general de la cobertura de la justicia penal muestra una gran debilidad (Ver Tabla No. 3). Hay unidades locales de fiscalía en sólo 5 municipios; un juez penal en Barbacoas, otro en Samaniego y 5 en Tumaco, mientras que en los 7 municipios restantes apenas los jueces promiscuos antes identificados; seis municipios no cuentan con unidad seccional de fiscalía tan solo hay unidades seccionales de fiscalía, sólo Tumaco cuenta con jueces

penales de circuito y 9 municipios carecen de unidades de policía judicial, que son esenciales para que opere el sistema acusatorio.

Tabla No. 3
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Presencia de la Fiscalía

Servicios de Justicia Penal	Barbacoas	Cumbitara	El Charco	El Rosario	Leiva	Olaya Herrera	Policarpa	Ricaurte	Sama-niego	Santa Bárbara	Tumaco
Unidades locales de Fiscalía	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	1
Jueces Penales y Promiscuos Municipales	2	1	1	1	1	1	1	1	2	-	5
Unidades Seccionales de Fiscalías	1	-	1	-	-	-	1	-	1	-	1
Jueces Penales de Circuito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Unidad local de Policía Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1

Fuente: Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, 2010.

Tumaco es el único municipio que cuenta con la estructura penal completa, pero sin duda insuficiente para sus 179 mil habitantes. Santa Bárbara carece por completo de justicia penal.

Comparemos el número de fiscales por cada 100 mil habitantes (ver Tabla No. 4) con el promedio nacional de 8,87¹¹. Los resultados muestran que Tumaco (que tiene 179 mil habitantes) apenas llega a 1,12 y que en seis municipios la tasa es nula. Policarpa es el único municipio que supera el promedio nacional pues tiene Juez de Primera Instancia y además Fiscalía local y seccional, pero debe tenerse en cuenta que esta última está a cargo de varios municipios de la zona norte. El promedio de todos los municipios objeto de diagnóstico, es de apenas 2,46 fiscales por cada 100 mil habitantes, una cuarta parte del promedio nacional.

Los indicadores muestran que se debe lograr una articulación más sólida entre la justicia penal y la seguridad. La fuerza pública debe acompañar de manera permanente el trabajo de los fiscales y éstos deben quedarse a impartir justicia ya no de manera transitoria. En las zonas de consolidación debe ser claro que la justicia penal del Estado es suficiente, eficaz y llegó para quedarse.

¹¹ Esta cifra sale del cálculo de la cifra dada por la Fiscalía de presencia de Fiscales por cada 100 mil habitantes en el año 2008 (Documento de Indicadores de Gestión. Fiscalía General de la Nación. 2008) que fijo ese dato en 9.1. Para el año 2009, usamos el dato que nos da el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en su reporte 2008-2009, el cual nos ayuda a calcular el dato en 8.87 (Para el año 2009, el país tenía 4039 fiscales y una población proyección DANE de 45.508.205 de habitantes).

Tabla No. 4
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Cobertura de Fiscales

Municipio	Población	N° Fiscales	N° Fiscales x 100.000 Habitantes
Barbacoas	33.866	2	5,91
Tumaco	179.005	2	1,12
Samaniego	49.995	2	4,00
El Charco	30.785	2	6,50
Policarpa	15.270	2	13,10
Cumbitara	13.199	-	-
El Rosario	10.826	-	-
Leiva	12.836	-	-
Olaya Herrera	29.324	-	-
Ricaurte	16.711	-	-
Santa Bárbara	15.034	-	-
Total Zona de Consolidación	406.851	10	2,46
Total Departamento	1.639.569	29	1,77
Total Colombia			8,87

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, DANE, 2010

6.1.5. Acceso a la Justicia y garantías para la población sin medios económicos

El acceso a la justicia formal en cualquiera de sus ramas requiere el apoyo de un profesional del derecho. Para aquellos que no tienen medios económicos, el Estado ha previsto proveerles un apoyo profesional que defienda sus intereses que vele por sus intereses dentro del proceso judicial. Este es el sentido de las Defensorías Regionales, las Personarías Municipales y los consultorios jurídicos de las facultades de derecho.

La población de los municipios de la zona de consolidación del departamento de Nariño tiene acceso casi imposible a la Defensoría Regional prevista para todo el departamento, que está ubicada en Pasto, fuera del alcance de los municipios más distantes. Sólo dos municipios (Policarpa y Tumaco) tienen consultorio jurídico (Ver Tabla No. 5). En todos los municipios hay Personerías, pero es bien sabido que en la mayoría de los casos éstas no están en capacidad de prestar a cabalidad servicios de apoyo jurídico, debido a la escasez de recursos y la multiplicidad de funciones a su cargo. Esta sobrecarga de funciones incluye el carácter que tienen de ser el Ministerio Público a nivel municipal, y por tanto entes responsables del control disciplinario, que en zonas de consolidación resulta extraordinariamente complejo.

Tabla No. 5
Municipios de Consolidación de Nariño
Servicios de apoyo jurídico para población sin medios económicos

Servicios de Justicia	Barbacoas	Cumbitara	El Charco	El Rosario	Leiva	Olaya Herrera	Policarpa	Ricaurte	Sama-niego	Santa Bárbara	Tumaco
Personería Municipal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Consultorio Jurídico	-	-	-	-	-	-	✓	-	-	-	✓

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Programa Nacional de Conciliación, 2010

6.1.6. Servicios de Justicia Administrativa

En Colombia no sólo la Rama Judicial administra justicia formal. Existen varias instancias eminentemente locales concebidas para prestar servicios de justicia formal en temas sensibles y cercanos al ciudadano. Entre ellas se destacan las Comisarías de Familia, las Oficinas de Trabajo y las Inspecciones de Policía. A estos servicios se los llama Justicia Administrativa por depender de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

La información recolectada muestra que la Justicia Administrativa es incompleta en 10 de los 11 municipios de consolidación en Nariño (Ver Tabla No. 6). En el Charco y Policarpa no se ha instalado la Comisaría de Familia y no está constatado el funcionamiento de inspecciones de Policía en Policarpa y Ricaurte. La información de campo mostró además que los recursos de la Justicia Administrativa en los municipios analizados son especialmente precarios.

Tabla No. 6
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Presencia de la Justicia Administrativa

Servicios de Justicia Penal	Barbacoas	Cumbitara	El Charco	El Rosario	Leiva	Olaya Herrera	Policarpa	Ricaurte	Sama-niego	Santa Bárbara	Tumaco
Comisaría de Familia	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓
Inspección de policía	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s.i.	s.i.	✓	✓	✓
Oficina de Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	✓	-	-

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia, Páginas web oficiales de los municipios, 2010.

6.1.7. Casa de Justicia

El Programa Nacional de Casas de Justicia, establecido por el Gobierno Nacional en 1995 busca apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades locales (en especial los Alcaldes y Gobernadores) en materia de Acceso a la Justicia. Las Casas de Justicia son centros de servicios judiciales, predominantemente

concebidas para que los ciudadanos puedan acudir en busca de resolución de conflictos de modo que su objetivo principal es la convivencia pacífica, sin duda esencial para una zona de consolidación¹². Actualmente existen más de 40 Casas de Justicia en todo el país, localizadas en la mayoría de las capitales de departamento y algunas ciudades principales¹³.

En las áreas de consolidación del Departamento de Nariño solamente se cuenta con la Casa de Justicia de Tumaco. En los cinco meses transcurridos desde su apertura en julio de 2009 hasta diciembre del mismo año atendió 7140 solicitudes, lo cual evidencia la pertinencia de su creación¹⁴. Esta Casa de Justicia tiene niveles aceptables de presencia institucional básica y cuenta con un Centro de Conciliación en Derecho y Conciliadores en Equidad.

Desde su creación, la Casa de Justicia de Tumaco se concibió con una proyección regional para toda la Costa Pacífica, pero en la práctica opera como una Casa de Justicia tradicional destinada a la población de su municipio sede, pues no cuenta con herramientas operativas y logísticas para cubrir los demás municipios de la región Pacífica. Uno de sus principales retos, por tanto, es llegar con sus servicios a toda la Costa Pacífica.

El otro gran reto es incluir dentro de la Casa de Justicia de Tumaco nuevos servicios de Justicia Formal (Rama Judicial Local y Justicia Administrativa) y articularlos con Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, incluyendo –además de la Conciliación en Equidad– las Jurisdicciones Especiales Afro e Indígena.

No existe por el momento una Casa de Justicia Regional para la zona del macizo colombiano.

6.2. Limitaciones en la prestación de los servicios

Los precarios indicadores disponibles sobre la prestación de los servicios de justicia en los municipios analizados muestran ineficiencia, falta de judicialización efectiva de las conductas criminales y falta de garantías procesales a los involucrados en el sistema judicial. Las percepciones ciudadanas coinciden en estas limitaciones y ponen en evidencia una gran desconfianza colectiva en el sistema judicial.

Estos problemas, en varios aspectos comunes con el resto del país, son un reto especialmente relevante para las zonas de consolidación de Nariño, por la sensibilidad de su situación. En las zonas de consolidación de Nariño se suman las dificultades de cobertura y acceso antes analizadas con una gran

¹² Se ha promovido adicionalmente que las Casas de Justicia articulen las formas propias de la Justicia Administrativa, como son las Comisarías de Familia y las Inspecciones de Policía, así como las entidades de la justicia formal nacional como la Fiscalía y las Inspecciones de Trabajo. A su vez, establecen alianzas con la denominada justicia no formal, como la Conciliación en Equidad).

¹³ <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2147&idcompany=2&idmenucategory=226>

¹⁴ Casa de Justicia de Tumaco. Resultados Segundo Semestre de 2009. Documento del Ministerio del Interior y de Justicia.

vulnerabilidad de los jueces y una crónica falta de recursos técnicos. Todas estas restricciones convierten a la justicia formal de estas zonas en un acto de presencia formal con mínimo alcance sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, que explicablemente le han retirado su confianza.

6.2.3. La vulnerabilidad de los jueces

La presencia de grupos armados ilegales, bandas de narcotraficantes, actividades económicas ilícitas y fuertes tendencias de ocupación ilegal de tierras hacen especialmente vulnerables a las amenazas, presiones y sobornos a los jueces y funcionarios encargados de administrar justicia.

En 2009 los jueces de Tumaco denunciaron enfáticamente la existencia de amenazas y otras acciones contra su vida e integridad personal. Estas denuncias tuvieron divulgación por los medios de comunicación¹⁵. Mencionaron también la precariedad de sus recursos y el contexto de condiciones sanitarias y baja calidad de vida en el cual deben operar. Otros jueces de las zonas de consolidación han expresado también los riesgos asociados a su labor.

6.2.4. Limitación de recursos

No se tuvo acceso a un inventario de recursos técnicos y logísticos de los servicios judiciales de los municipios analizados ni parece existir un listado de necesidades prioritarias. No obstante, los testimonios recogidos insistieron en grandes limitaciones, especialmente para implementar el proceso penal acusatorio. También hay carencias severas de logística y coordinación con entidades de servicios a la justicia como INPEC y Medicina Legal¹⁶.

6.3. Justicia Alternativa

Colombia ha tenido un notable desarrollo reciente de la Justicia Alternativa (artículos 246 y 247 de la C.N.) y los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (artículo 116 C.N.), como caminos eficaces para mejorar el derecho a la justicia. El fundamento de esta política es que desde la Constitución de 1991, la justicia no es un monopolio exclusivo del Estado y las comunidades, bajo ciertas condiciones, puedan asumir la provisión de una justicia más pronta y efectiva.

6.3.3. Justicia Propia

La fortaleza de la organización indígena en Nariño, centrada en los Resguardos Indígenas, ha facilitado el notable desarrollo de la justicia propia de las comunidades indígenas. Los pastos son la etnia más numerosa del departamento de Nariño, y su Jurisdicción Indígena es quizá la más fuerte de todo el país.

¹⁵ Revista Semana: “El Tsunami de Tumaco” 16 de Mayo de 2009. www.semana.com/noticias-nacion/tsunami-tumaco/124057.aspx

¹⁶ Ver Actas de la Comisión de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio en el Departamento de Nariño. Estas Comisiones se establecieron de acuerdo con el Decreto 261 de 2010.

Tiene desde hace varios años la primera Escuela de Derecho Propio, localizada en el municipio de Guachucal, que ha sido considerada como ejemplo a nivel internacional¹⁷.

Es menos fuerte la aplicación de la Jurisdicción Especial Indígena en el piedemonte costero (comunidad Awá) y en el municipio de Santa Bárbara. En esas zonas, el aislamiento y la presencia de grupos armados al margen de la ley han conspirado en contra del empoderamiento comunitario.

El desarrollo de la justicia afrocolombiana ha sido proporcionalmente menor, principalmente debido a que las respectivas políticas se definieron con posterioridad a las indígenas (apenas en 1993) y a que las comunidades afro están localizadas en las áreas más recónditas, donde las propuestas del Estado central llegan tarde.

Los fundamentos comunitarios de la Justicia propia la constituyen en un factor muy relevante de cohesión social, que no puede ser propiciado con la misma intensidad por la justicia formal del Estado.

La experiencia muestra que para que exista una justicia propia consolidada es necesaria una justicia formal estatal fuerte. La Justicia propia no puede solucionar todos los conflictos ni contrarrestar todos los fenómenos delictivos, pero es un canal para aumentar las demandas de eficacia sobre la justicia formal.

El desarrollo de la justicia propia debe comenzar por la protección de las autoridades de los pueblos afros e indígenas, de las cuales depende la justicia y la propia organización comunitaria. Los análisis realizados muestran que el impacto nefasto de la persecución contra los líderes comunitarios en las capacidades autónomas de justicia y gobierno.

6.3.4. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, que son operados por Conciliadores o Árbitros con base en principios de derecho (de acuerdo al ordenamiento jurídico) o de equidad (sentido común de la justicia y el bien común), tienen un desarrollo aún incipiente en Nariño porque no han sido sistemáticamente promovidos y en muchos casos han sido desconocidos o indebidamente protegidos.

La Tabla No. 7 muestra que Tumaco tiene 76 conciliadores en equidad y cuatro en derecho, mientras que los 10 municipios restantes apenas tienen en conjunto 8 conciliadores en derecho y ninguno en equidad¹⁸.

¹⁷ La Escuela de Derecho Propio de los Pastos ha sufrido por el asedio de los violentos. El 26 de Agosto de 2010, a la salida de las instalaciones de la Escuela fueron asesinados por desconocidos, el alumno Ramiro Inampues y su esposa María Elina Galíndez. Anteriormente, la escuela había recibido amenazas de “Los Rastrojos”. Ver <http://www.aicocolombia.org/> y <http://www.pacificocolombia.org/novedades/comite-defensa-ddhh-narino-pronuncia-sobre-asesinato-concejal-ramiro-inampues/194>.

¹⁸ De acuerdo con las cifras a finales del 2009, del Programa Nacional de Justicia en Equidad del Ministerio del Interior y de Justicia, la Conciliación en Equidad actualmente está presente en cerca de 230 municipios del país,

Tabla No. 7
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Cobertura de Justicia Alternativa

Municipios	Conciliación en Derecho			Conciliadores en Equidad
	Notaria	Funcionarios Habilitados	Centros de Conciliación	
Barbacoas	1	1	-	-
Cumbitara	-	-	-	-
El Charco	1	1	-	-
El Rosario	-	-	-	-
Leiva	-	-	-	-
Olaya Herrera	-	-	-	-
Policarpa	-	-	-	-
Ricaurte	1	1	-	-
Samaniego	1	1	-	-
Santa Bárbara	-	-	-	-
Tumaco	1	1	2	74

Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Programa Nacional de Conciliación, 2010

La Conciliación en Equidad, al ser más ajustada al denominado “justo comunitario” (más cerca a las costumbres sociales que a la Ley formal) puede ser una excelente posibilidad para el desarrollo de una justicia comunitaria campesina, especialmente para aquellas zonas donde la presencia y la organización étnicas no son tan fuertes y no cabe por ello una jurisdicción especial indígena o afrocolombiana. Esto ocurre principalmente en los cascos urbanos de los municipios de consolidación y en las zonas rurales de los municipios del macizo colombiano.

y en el departamento de Nariño, además de Tumaco, sólo la ciudad de Pasto cuenta con este mecanismo alternativo.

7. Situación de la Democracia

7.1. Gobiernos Locales

Un reto fundamental en el proceso de consolidación de los 11 municipios de Nariño es el fortalecimiento de la democracia local soportada en gobiernos autónomos, representativos de los intereses colectivos y legítimos ante una ciudadanía que los reconoce por su eficacia en la garantía de los derechos ciudadanos, por su transparencia y capacidad para gestionar recursos financieros y humanos, por su rendición de cuentas ante una ciudadanía que participa y controla la gestión pública. Son los gobiernos locales los que contribuyen de manera decisiva a posicionar el valor de lo público entre la sociedad, a construir relaciones de confianza con la ciudadanía y a reducir la vulnerabilidad frente a los actores armados.

El análisis de los gobiernos locales cobija 4 dimensiones: la relación de fuerzas, la legitimidad, la capacidad de gestión (estructura, desempeño y recursos) y la transparencia en la gestión.

7.1.3. Una relación de fuerzas emergente y compleja

El análisis de esta dimensión incluye 3 realidades políticas en las regiones analizadas: i) los partidos y movimientos en las alcaldías, ii) el respaldo de concejos municipales y gobernación hacia las administraciones locales; y iii) las principales fuerzas políticas en control de las diferentes corporaciones públicas. La Tabla No. 8 sintetiza las bases de análisis.

Nariño se caracterizó históricamente por una fuerte tradición conservadora en las regiones de cordillera y pie de monte, y por una tradición liberal en el pacífico. Desde los resultados electorales de 1997 ese dominio ha cedido al surgimiento de nuevos movimientos sociales y de nuevos partidos, sin que exista hegemonía en ningún municipio. La situación política es, desde este punto de vista, variable e impredecible.

Alcaldes electos: En los municipios de la cordillera, los Alcaldes son representantes de 2 tipos de partidos o movimientos: i) movimientos cívicos en 2 municipios¹⁹ (Leiva y Policarpa) respaldados por el Movimiento Social de la Cordillera, de base campesina; y ii) partidos de orden nacional en los otros 3 municipios (Cumbitara, Samaniego y El Rosario²⁰). En los municipios de pie de monte, el mismo fenómeno adquiere una expresión particular: un movimiento de base étnica pero con alcance nacional (Barbacoas)²¹ y un partido nacional con respaldo del movimiento indígena (Ricaurte)²². En los municipios

¹⁹ Movimiento de Integración Leivana e Integración Progresista Policarpense.

²⁰ Partido Liberal, Polo Democrático y Movimiento Alas, respectivamente.

²¹ Movimiento Nacional Afro-colombiano.

²² Polo Democrático.

del Pacífico, ganan la alcaldía un movimiento étnico de alcance nacional (Olaya Herrera)²³ y dos partidos nacionales (El Charco y Santa Bárbara y Tumaco)²⁴.

Tabla No. 8
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Organizaciones Políticas Mayoritarias – Últimas Elecciones

MPIO	ALCALDÍA	CONCEJO	GOBERNADOR	ASAMBLEA	PRESIDENTE	SENADO	CÁMARA	CÁM INDIG.	CÁM NEGR.
Leiva									
Policarpa									
Cumbitara									
Samaniego									
El Rosario									
Ricaurte									
Barbacoas									
Olaya Herrera									
El Charco									
Sta Bárbara									
Tumaco									

Polo Democrático	Partido Conservador	Partido Liberal	Partido Verde	Movimiento Alas	Partido de la U	Movimiento Colombia Viva	Alianza Social Indígena	PIN	Movimiento Nacional Afro	Alianza Social Afro "Asa"	Movimientos cívicos	Movimiento Popular Unido	Asc. Derechos Común. Negras	Varios
------------------	---------------------	-----------------	---------------	-----------------	-----------------	--------------------------	-------------------------	-----	--------------------------	---------------------------	---------------------	--------------------------	-----------------------------	--------

Fuente: Registraduría Nacional. http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_pre_2010_histo.htm

Concejales electos: Los resultados de las elecciones de concejales muestran que, en 7 de los 11 casos, los alcaldes obtuvieron mayoría en el concejo. En la región de la cordillera, 3 (el movimiento cívico de Leiva se unió a la candidatura conservadora para la primera vuelta presidencial, Cumbitara y Samaniego). En la región de pie de monte, 1 (Ricaurte). En la región pacífica, los 4 obtuvieron mayoría en el concejo.

Diputados electos: El departamento eligió 11 diputados de partidos tradicionales de orden nacional y 2 de partidos surgidos en los últimos años. El Polo Democrático (4) obtuvo la primera votación en 5 municipios: Samaniego, Ricaurte, El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara. El Partido Conservador (3) obtuvo la primera votación en El Rosario. El Partido Liberal (3) ganó en 4 municipios: Cumbitara, Leiva, Policarpa y Barbacoas. El Partido de la U (2) y el Movimiento Autoridades Indígenas (1) no obtienen

²³ Alianza Social Afro-colombiana - ASA.

²⁴ Polo Democrático en los dos primeros y Movimiento Colombia Viva en el tercero, fuerza contraria a la línea política instaurada por la familia encabezada por Alberto "Beto" Escruera.

mayorías en ningún municipio focalizado. Por último, del total de votos obtenidos por el Movimiento Colombia Viva (1) en el departamento, los municipios de Tumaco y El Rosario ponen el 29%.

Gobernador electo: La elección para Gobernador permite identificar unas condiciones favorables para el desarrollo de propuestas conjuntas entre los mandatarios locales y el Gobernador: 4 municipios eligieron alcaldes del Polo Democrático, partido que representa el Gobernador actual, y en todos los municipios focalizados los resultados electorales para Gobernador fueron para el Polo. No obstante, las tensiones históricas entre el pacífico y Pasto se mantienen.

Senado y Cámara: Las elecciones para corporaciones públicas nacionales muestran que partidos y movimientos surgidos en los últimos años están ganando poder en estos municipios (PIN y Movimiento Alas) y que, particularmente, en el caso de la Cámara las regiones analizadas no obtienen mayorías en este órgano de representación territorial en el escenario nacional.

En Senado, la mayoría de votos en estos municipios fueron para el Partido Conservador²⁵, seguido del Polo Democrático y del Partido de la U. En Cámara, las principales fuerzas en estos municipios no corresponden exactamente a los partidos que obtuvieron curul en la Cámara para Nariño (2 Partido Conservador, 1 de la U, 1 Liberal y 1 PIN). Lo que los resultados muestran es que el Movimiento Alas, obtuvo la mayor votación en 7 de estos municipios (primer lugar en Barbacoas, El Charco, Santa Bárbara y Tumaco, y segundo en Leiva, Olaya y Ricaurte), y el PIN, la tercera mayor votación en 3 municipios (Samaniego y menor en El Rosario y Policarpa).

Las elecciones de cámara para comunidades indígenas y negras refleja la dinámica organizativa de las mismas como se verá más adelante. Dos fuerzas importantes: Polo Democrático y Alianza Social Indígena en el caso de las primeras. En el caso de las segundas, la atomización de las organizaciones afro-colombianas las ha hecho vulnerables a la infiltración de grupos ilegales y les ha restado fuerza para tener una representación con capacidad de aglutinación regional.

7.1.4. Una legitimidad fracturada

La legitimidad de los gobiernos locales está debilitada por varias razones:

- Su capacidad de convocatoria para la construcción de acuerdos con diversos actores del territorio, es restringida.
- Su capacidad para responder a las demandas ciudadanas es limitada.
- Su margen de autonomía para la decisión y acción está sometido a presión, amenaza e intimidación de grupos armados ilegales (FARC, ELN y bandas criminales).

²⁵ Myriam Paredes obtuvo la mayor votación, con múltiples denuncias por utilizar la estatal eléctrica (Centrales Eléctricas de Nariño) para conseguir votos en las zonas rurales

- Algunos partidos o movimientos, actualmente en el poder, representan intereses particulares que podrían ser ajenos a la legalidad; sobresalen Alas y Colombia Viva cuyos líderes son investigados y acusados por nexos con el paramilitarismo e incluso partidos tradicionales con miembros que tienen aparentes vínculos con grupos al margen de la ley²⁶.

Lo anterior, ha minado el reconocimiento social de las autoridades y la efectividad de su acción, profundizando entonces la desconfianza y falta de credibilidad ciudadana en el Estado.

7.1.5. Una débil capacidad de gestión

Analizaremos en seguida las capacidades de planeación, organización administrativa, gestión financiera y gestión de regalías.

Planeación

Con el apoyo de la Gobernación y de agencias de cooperación internacional, las comunidades y algunos municipios han construido planes de vida - visión de futuro proyectada a largo plazo - y planes de desarrollo con participación ciudadana. Estos procesos de planeación representan una importante referencia para el abordaje de estrategias orientadas a consolidar y posteriormente desarrollar las regiones.

No obstante, persisten 3 retos por resolver:

- la armonización de estos planes entre sí y con el Plan de Consolidación;
- la producción y uso de información para hacer seguimiento a los procesos emprendidos y alimentar la rendición de cuentas;
- el desarrollo de las capacidades para ejecutar tales planes.

El Índice de Desempeño Integral de los Municipios, desarrollado por el DNP, muestra en los municipios bajo análisis una notable mejoría entre el 2008 y el 2009 respecto al cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo (Variable Eficacia). No obstante, persisten Cumbitara y El Charco con un nivel medio, aún en el tercer año de gobierno.

No obstante, todos los municipios se mantienen con resultado bajo, desde 2007, en los niveles de Eficiencia en el uso de recursos para lograr tales metas, siendo críticos los desempeños de El Rosario y Ricaurte (2009), El Rosario, Policarpa y Santa Bárbara (2008) y Olaya, Ricaurte y Samaniego (2007).

²⁶ Ejemplo de ello es que la dirigencia política del municipio de Barbacoas condecoró, en enero de 2009, a Rodolfo Useda Castaño, alias 'Julio Castaño', desmovilizado jefe del bloque Libertadores del Sur de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Organización administrativa

Las estructuras de las administraciones municipales son precarias en tres aspectos:

- se presenta una alta inestabilidad del personal por efecto del clientelismo y del esquema de contratación de servicios y no vinculación por nómina;
- no existen parámetros definidos en los procesos de selección ni de evaluación del desempeño razón por la cual los perfiles de los empleados no necesariamente coinciden con los requeridos por los cargos que buscan proveer;
- la distribución de funciones es asimétrica, pues múltiples responsabilidades recaen sobre pocos funcionarios.

Según el Índice de Desempeño Integral de los Municipios antes citado, en 2009 se constató que en la Variable Capacidad Administrativa el promedio alcanzado por los municipios en los últimos tres años ha ido progresando. No obstante, esta variable es aún crítica en El Charco y Olaya Herrera y baja en Barbacoas, Cumbitara y Policarpa.

El Índice en su conjunto arroja en 2009, como promedio general, un nivel satisfactorio, pero una importante dispersión de resultados: mientras 2 municipios (Samaniego y Santa Bárbara) se encuentran entre los 100 mejores del país, 1 (El Charco) se ubica entre los 700 peores. No obstante, 9 municipios muestran mejorías sobresaliendo el esfuerzo de Policarpa que pasó del puesto 993 en 2008 al 231 en 2009 y Santa Bárbara que pasó del 597 en 2008 al 91 en 2009.

Tabla No. 9
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Desempeño Administrativo, 2007-2009

	2007	2008	2009	
Barbacoas	43,13	66,25	71,84	↑
Cumbitara	61,62	70,69	63,3	↓
El Charco		49,78	59,39	↑
El Rosario	52,89	65,29	72	↑
Leiva	64,74	70,50	72,6	↑
Olaya Herrera	53,33	47,99	66,27	↑
Policarpa	58,52	36,90	73,81	↑
Ricaurte	66,01	70,68	66,04	↑
Samaniego	48,85	71,41	81,33	↑
Santa Bárbara	68,61	60,69	78,88	↑
Tumaco	53,21	60,76	65,75	↑

5. Sobresaliente (>=80)
4. Satisfactorio (>=70 y <80)
3. Medio (>=60 y <70)
2. Bajo (>=40 y <60)
1. Crítico (<40)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Gestión financiera

La situación es preocupante al observar el Desempeño Fiscal en 2008 y 2009. En general, todos los municipios están en situación de vulnerabilidad y en algunos casos caen a situación de riesgo.

Desde 2005 hasta 2009, Cumbitara, El Charco, El Rosario y Tumaco mantienen su desempeño fiscal en condición de vulnerabilidad. Barbacoas, Policarpa, Samaniego y Santa Bárbara aunque han estado predominantemente en condición de vulnerabilidad han caído a situaciones de riesgo en algunos años. Ricaurte estuvo en la categoría de sostenible de 2005 a 2007, pero desde 2008 cayó a la condición de vulnerable.

Los municipios que mayor porcentaje de ingresos corrientes destinan a funcionamiento (entre 51% y 69%) son de la región Pacífica (Tumaco, El Charco y Olaya Herrera), Barbacoas y Samaniego). En todos los municipios, la dependencia de las transferencias de la nación supera el 74%. La dependencia llega hasta el 92% en Tumaco, El Rosario y Cumbitara, y hasta el 89% en Policarpa, Samaniego, Santa Bárbara y Leiva. Incluso existen municipios en donde la posibilidad de generar recursos propios es casi nula²⁷.

Tabla No. 10
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Gestión Financiera, 2007-2009

	2007	2008	2009
Barbacoas	61,78	58,43	62,19
Cumbitara	68,74	65,21	61,14
El Charco	62,17	67,38	64,04
El Rosario	66,92	61,34	60,58
Leiva	71,25	65,68	62,38
Olaya Herrera	57,94	68,07	62,80
Policarpa	64,88	52,85	61,30
Ricaurte	74,79	63,02	64,06
Samaniego	64,94	62,25	58,34
Santa Bárbara	53,60	67,91	63,29
Tumaco	67,70	62,20	60,74

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Las posibilidades de generar recursos propios están restringidas por tres razones:

- El catastro está actualizado en zona urbana pero no está formado en zona rural²⁸.
- Además de los bajos ingresos de la población, no existe cultura de pago ni de cobro.

²⁷ El Rosario, Santa Bárbara, Leiva.

²⁸ Llama la atención el caso de Ricaurte en donde el IGAC recortó los límites del municipio generando una reducción notoria en sus ingresos, por concepto de predial.

- La tasa a la gasolina, que ha representado un peso importante en los ingresos, ha disminuido notoriamente en algunos municipios. La reducción del precio de la gasolina en otros municipios vecinos²⁹ ha generado un fuerte proceso de contrabando (en los primeros el costo del galón es de 7 mil pesos mientras que en los segundos, de 4 mil, aproximadamente).

Frente a estas limitaciones, algunos municipios³⁰ señalan que sus estrategias para hacer posible la inversión compromete tres fuentes y momentos: i) planeación y priorización con la comunidad para comprometer los recursos locales, ii) búsqueda de complementariedad con los recursos departamentales en los cabildos y, iii) presentación de proyectos a convocatorias nacionales con serias limitaciones de capacidad para formular, ejecutar y hacer seguimiento a proyectos.

Regalías

Siete municipios reciben recursos de regalías por extracción de oro: en gran volumen Barbacoas, Tumaco, Santa Bárbara y Cumbitara, y en menor medida El Charco, Policarpa y Samaniego. Los recursos percibidos por este concepto, desde el 2004, corresponden al 40% del total de las regalías departamentales. Estos recursos, al igual que las transferencias de la nación, no exigen esfuerzo fiscal alguno, motivo por el cual los municipios no crean disciplinas fiscales y además se ven sujetos a las oscilaciones impredecibles de las regalías.

El apoyo que ofrece la Gobernación para el mejoramiento de la gestión local se centra en: planeación, gestión administrativa y gestión financiera. Se ofrece mediante capacitación masiva (1 vez al año) y asesoría individualizada, por demanda municipal. No cuenta con mecanismos de coordinación interinstitucional que aseguren un apoyo integral ni un seguimiento a los avances o retrocesos para profundizar esfuerzos de apoyo o establecer medidas de sanción. Particularmente, para estos municipios focalizados, no existe una oferta especializada de apoyo.

7.1.6. Una gestión local con limitaciones de transparencia

Los gobiernos locales no han establecido como una prioridad la implementación de mecanismos que permitan hacer pública la información sobre su gestión y resultados. Los dos mecanismos tradicionalmente empleados: la página web y la rendición de cuentas tienen todavía un carácter más formal que estratégico. La información es desactualizada e incompleta en las páginas web y parcial y sesgada en las rendiciones de cuentas.

De hecho, el nivel de divulgación de información es mínimo, incluyendo la correspondiente a las metas del plan de desarrollo, la estructura y ejecución del presupuesto, la destinación de recursos de regalías y los procesos de contratación. Esta falta crónica de transparencia dificulta las relaciones con los ciudadanos e incrementa los riesgos de corrupción.

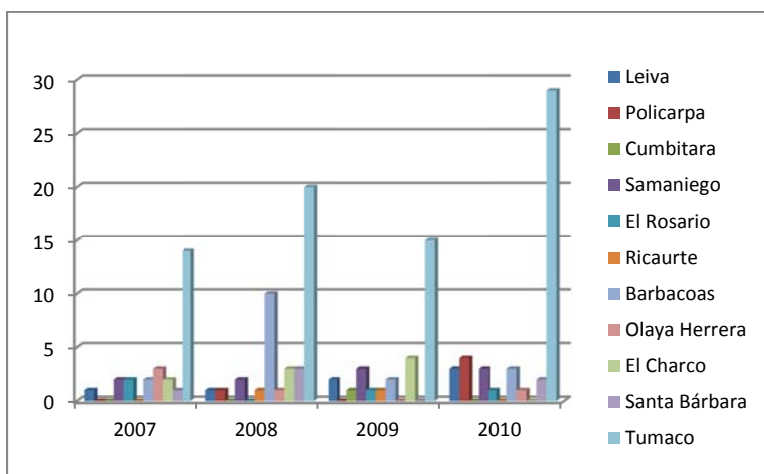
²⁹ Reportado por Samaniego.

³⁰ Samaniego, Policarpa y Santa Bárbara.

7.1.7. Investigaciones por corrupción

Al examinar los procesos de investigación y sanción adelantados por la Procuraduría General de la Nación, en estos municipios, se puede observar un marcado crecimiento en los procesos activos que ésta adelanta, entre el 2007 y el 2010. La tendencia fue similar en los años 2007 y 2009, pero el 2010 aumentó en un 70% respecto al año base (2007). El municipio que concentra el mayor número de procesos activos es Tumaco, con un 54% del total de los 11 municipios.

Gráfica No. 9
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Procesos Activos en Investigaciones por Corrupción, 2007-2010



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Corte Septiembre 2010.

Los procesos de investigación activos se concentran en el estudio de irregularidades administrativas (69%) seguidas de irregularidades en el manejo de recursos (presupuesto y contratos) con un 18%. Los procesos de investigación usualmente toman alrededor de 5 años. En todos los municipios, con excepción de Samaniego, hubo sanciones de destitución o suspensión de ex alcaldes entre 2007 y 2010.

7.1.8. Relaciones con de los municipios con la Gobernación

La Gobernación ha hecho de los “cabildos” una estrategia de diálogo con la ciudadanía y presupuestación participativa en cada municipio. Previamente asigna un techo presupuestal por municipio según su población y el Gobernador con la comunidad definen prioridades de inversión. Los alcaldes perciben que esta estrategia les resta autoridad y ello podría ser subsanado mediante el establecimiento de acuerdos previos de inversión entre Gobernador y los mandatarios locales con el objeto de complementar recursos en frentes estratégicos de inversión establecidos en los planes de desarrollo municipales. Los alcaldes perciben también que los recursos que asigna la Gobernación bajo esta estrategia no desatan procesos de mayor impacto. La Gobernación defiende el modelo bajo la premisa de que es más importante “tener satisfecha a una comunidad que insatisfechos a unos alcaldes”.

En los municipios focalizados por el Plan Nacional de Consolidación, la Gobernación impulsa el Programa de Desarrollo Territorial y de Economía Campesina “Sí se puede” en: Las Varas (Tumaco) y alrededor de otras 50 veredas en la cordillera (Leiva y El Rosario). Este programa concebido bajo un enfoque integral reconoce las diversidades propias de los territorios y por tanto, establece dos énfasis diferentes, particularmente, en materia de seguridad y gobierno.

En materia de las estrategias de seguridad orientadas desde el nivel departamental, hay dos concepciones distintas dirigidas a la región pacífica y la cordillera. En la primera se privilegia la seguridad ciudadana por encima de la seguridad estatal. Esto significa que los mecanismos de autoprotección de la comunidad se perciben como suficientes y efectivos frente a la acción de los grupos armados. En la segunda se hace mayor énfasis en el rol de la fuerza pública en la recuperación del territorio como condición para iniciar procesos de consolidación.

Respecto a la gobernabilidad local, se constata que los municipios participan mediante la gestión de recursos acordados con los niveles departamental y nacional. La estrategia de la gobernación concentra sus esfuerzos de fortalecimiento de las organizaciones sociales como punto de partida y de llegada y no privilegia el liderazgo de los mandatarios locales como garantes primarios de los derechos ciudadanos y actores de primera línea en la recuperación de sus municipios. En el caso del Pacífico, las acciones se concentran en Consejos Comunitarios reconocidos como autoridades autónomas y en tal sentido ajenas a la dinámica político-administrativa, mientras en el caso de la cordillera se opera prioritariamente con Juntas de Acción Comunal y organizaciones productivas. El reconocimiento y fortalecimiento de la autoridad pública local es un reto pendiente.

Las consultas realizadas mostraron que las diferentes dependencias de la Gobernación dan igual tratamiento a los municipios de consolidación que a los demás y no tienen definidas prioridades especiales de atención ni metas específicas de recuperación y fortalecimiento.

7.1.9. Rol de la cooperación internacional

A pesar de que en el departamento se ha avanzado en la formulación de la Agenda de Cooperación Internacional bajo el liderazgo del PNUD (Art Redes), en la práctica cada cooperante llega a los municipios a realizar los proyectos que forman parte de su propia agenda, no se coordinan entre sí y en muchos casos desconocen la dinámica local.

Sus acciones han priorizado estrategias de capacitación más que de generación de proyectos. Esta realidad tiene importantes excepciones: Sí se puede y Construyendo Juntos (Unión Europea), Ventana de Paz (PNUD). Tanto la Gobernación como la cooperación internacional están concentrando los apoyos ofrecidos al pacífico, en Tumaco. Es necesario lograr mayor equidad en la subregión, pues incluso la problemática de los demás municipios no es visibilizada. Igual planteamiento hacen en el pie de monte, particularmente Ricaurte.

7.2. Participación Ciudadana

Se analizarán 4 factores claves de la participación ciudadana: i) la libertad de ejercicio del derecho al voto y la participación electoral; ii) la fortaleza organizativa y movilizadora de las comunidades indígenas, afro-colombianas y campesinas; iii) la interacción de las organizaciones ciudadanas con el Estado bajo criterios de respeto y reconocimiento de la autoridad de los cabildos indígenas y consejos comunitarios, así como la fortaleza del control social; y iv) la existencia de fuerzas políticas regionales con oportunidad real de ejercer gobierno.

7.2.3. Participación electoral coaccionada

La participación electoral es, en comparación con otros tipos de participación política, la más democrática en la medida en que involucra a la mayor cantidad de ciudadanos; es la más igualitaria en tanto el voto de cada uno tiene el mismo valor formal que el de los demás; y es el canal más directo de expresión ciudadana sobre sus preferencias públicas y políticas. Por estas razones el análisis del comportamiento electoral aporta importantes elementos de juicio para entender las relaciones de la ciudadanía con el Estado, los partidos y los mecanismos democráticos.

Tabla No. 11
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Datos Porcentuales de la Participación Electoral en 2007 y 2010

Municipios / Región	Alcaldes	Concejales	Gobernador	Asamblea	Presidente
Cumbitara	61,6	61,4	61,0	59,9	35,5
El Rosario	73,4	73,5	73,4	73,4	33,1
Leiva	67,5	67,3	61,9	61,2	37,3
Policarpa	65,5	65,2	64,8	63,7	38,0
Demás mpios. cordillera norte	75,6	75,0	71,6	71,1	48,8
Ricaurte	53,5	47,3	34,1	32,5	21,0
Samaniego	71,2	70,6	71,1	69,7	35,9
Demás mpios. cordillera centro	76,9	76,6	73,7	72,9	44,6
Barbacoas	51,0	49,8	44,6	46,2	24,1
El Charco	61,2	60,8	55,9	53,7	18,0
Olaya Herrera	64,0	63,8	63,9	62,4	31,7
Santa Bárbara	59,8	60,1	57,0	58,3	16,4
Tumaco	50,5	50,3	49,9	49,8	33,8
Demás municipios Costa Pacífica	63,3	62,7	62,1	61,5	27,6
Demás municipios sin Pasto	72,8	72,3	70,3	69,7	42,3

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

El proceso electoral se puede analizar bajo 2 perspectivas:

- los riesgos electorales identificados por la Misión de Observación Electoral en los comicios de 1998 a 2006 para senado y cámara y para elecciones de 2007 y 2010;
- las investigaciones adelantadas por el Consejo Nacional Electoral para las elecciones de 2010.

Riesgos electorales. Según la Misión de Observación Electoral –MOE³¹–, la mayoría de municipios del occidente nariñense tenían un riesgo de anomalías electorales medio entre 1998 y 2006 a la luz de 5 variables: niveles atípicos de participación; votaciones atípicas por candidatos o listas; atipicidades en la cantidad de votos nulos y tarjetas electorales no marcadas; irregularidades en formularios electorales; y la posible relación entre denuncias por delitos electorales y estas circunstancias. Los riesgos identificados en estos municipios se muestran en la Tabla No. 12

Tabla No. 12
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Riesgos Electorales

Municipios	Participación atípica	Votaciones atípicas	Manipulación votos nulos	Irregularidades en formularios E-11, E-14 y E-24	Relación riesgos y denuncias por delitos electorales
Ricaurte	Senado				Alta
Samaniego		Senado 98			Alta
		Cámara 02			
Cumbitara		Cámara 98			Alta
Leiva	Cámara 02				
Policarpa		Cámara 98	Senado 02		Alta
			Cámara 02		
Tumaco				Elección 02 y 06	

Fuente: Misión de Observación Electoral - MOE

Participación atípica: Vistos desde una perspectiva regional, los resultados de las elecciones locales (2007) y nacionales (2010), muestran 3 hechos sobresalientes:

- los municipios de la región pacífica tienen la participación electoral más baja del departamento,
- todos los municipios priorizados de Nariño, a excepción de Olaya Herrera (todas las elecciones), de El Rosario (Gobernador y Asamblea) y de Tumaco (Presidente), presentaron una participación electoral inferior a los demás municipios de la región a la que pertenecen,
- la participación electoral va descendiendo tanto para elegir el mandatario local que representará en forma directa los intereses de la ciudadanía como para elegir presidente, figura lejana para ciudadanos de municipios que no han visto la presencia del Estado.

³¹ Los Mapas de Riesgo Electoral elaborados por MOE evidencian la persistencia de algunos de los riesgos que han sido detectados para procesos electorales anteriores. Ver MOE: Mapas de Riesgo por Anomalías e Irregularidades Electorales 2010. MOE y Grupo Técnico: Mapas de Riesgo Electoral en Febrero de 2010.

Las razones que pueden explicar esta baja participación electoral son:

- Las acciones violentas de las Farc, el ELN y las bandas criminales, en su puja por el control del narcotráfico, representaron en las elecciones de 2007 y 2010 una amenaza efectiva para impedir que miles de ciudadanos asistieran a las urnas, acudiendo a varias estrategias: i) aislamiento de muchas comunidades frente a las campañas políticas, ii) traslado de mesas a los cascos urbanos de los municipios dificultando el acceso a la población rural y aumentando los niveles de fraude, iii) confinamiento de comunidades con minas antipersona, iv) amedrentamiento mediante el aumento de acciones violentas en cercanía a las fechas electorales, v) coerción a poblaciones más apartadas para que no salieran a votar o votaran por candidatos de su preferencia.
- La baja credibilidad en la democracia y sus mecanismos de expresión directa, el desinterés por la política y la desconfianza en las instituciones y en los partidos, sumadas a condiciones históricas de marginamiento y abandono por la ineficiencia del Estado y a la corrupción en la gestión pública, que son factores generadores de crecientes niveles de abstención electoral.

Votaciones atípicas: La recomposición de la política regional por la influencia creciente de actores armados ilegales tiene sus mayores manifestaciones a partir de 2002 y ha degenerado en situaciones conocidas como los escándalos por parapolítica, farcpolítica o elenopolítica. La variable *Votaciones Atípicas por Candidato o Lista*, si bien no se constituye en prueba irrefutable de los fenómenos mencionados, “sí ofrece tendencias de municipios con... estrategias de captura de la representación política que se dan a través de la coerción a los votantes para apoyar a candidatos que ganan en los municipios de manera apabullante³²”. Un análisis de la votación para Senado en el 2010 permite ver que persisten votaciones atípicas por algunos candidatos, por encima de la desviación estándar, varios de ellos implicados en denuncias e investigaciones³³.

Manipulación votos nulos: Los votos en blanco, los votos nulos y las tarjetas no marcadas son susceptibles de manipulación con el fin de favorecer a algunos candidatos, minando la soberanía popular. En el caso de Policarpa los votos nulos fueron anormalmente bajos generando sospecha de irregularidades para cambiar la voluntad popular.

Irregularidades en formularios: La manipulación recurrente de los formularios electorales E-11 (registro de votantes), E-14 (acta de escrutinio) y E-24 (resultados de escrutinio) se ha hecho presente

³² Misión de Observación Electoral - MOE

³³ Entre ellos:

- Partido Liberal: Sigifredo López (Olaya Herrera). Implicado por coerción de grupos armados para sufragar a favor suyo); Piedad Córdoba (Tumaco). Sanción por presuntos nexos con las Farc.
- Partido Conservador: Myriam Paredes (Tumaco). Implicada en denuncia por compra de votos; Juan Samy Merheg Marun (Tumaco). Hermano del ex senador risaraldense Habib Merheg, llamado a indagación preliminar en la Corte Suprema por parapolítica y condenado por la Procuraduría en un proceso de conflicto de intereses.
- Del **PIN**: Hemel Hurtado (Tumaco). Cuenta con el apoyo político de Juan Carlos Martínez, ex congresista detenido por parapolítica y promotor del sancionado movimiento ADN.

particularmente en Tumaco. Esta manipulación indebida ha estado orientada a sumar votos para un determinado candidato o partido o restándolos de los partidos o candidatos rivales.

Relación riesgos y denuncias: En los municipios estudiados fueron denunciados múltiples riesgos y fraudes electorales. La libertad del voto fue coartada por guerrillas y bandas delincuenciales mediante estrategias armadas (presión sobre candidatos y funcionarios públicos para dejar sus cargos o renunciar a sus candidaturas e intimidación a la población civil para votar por el candidato o partido que ellos indicaban), principalmente en Policarpa, Olaya Herrera, Cumbitara y Santa Bárbara³⁴. También han utilizado estrategias no armadas (financiación de campañas, particularmente del PIN, compra de votos con dinero, bienes y ofrecimientos de pago de servicios públicos), prioritariamente, en Policarpa, Samaniego y Tumaco. Se calcula que en las últimas elecciones tan solo el 30% de los votos de Nariño fueron de opinión, mientras el 70% fueron comprados³⁵. No obstante, muchos ciudadanos no se atrevieron a presentar denuncias formales ante la URIEL (Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral) u otros órganos competentes por temor a represalias en contextos en donde la fuerza pública no está presente³⁶.

Investigaciones del Consejo Nacional Electoral³⁷. Se ordenó revisar los escrutinios y documentos electorales de los comicios de 2010 (para senado y cámara), en respuesta a quejas de partidos, candidatos, gobernantes, medios de comunicación y demás personas. Los hechos investigados se relacionaban con supuesta coerción de grupos armados organizados al margen de la ley para sufragar a favor de determinados candidatos, irregularidades en conteo de votos para el Movimiento ASA e irregularidades en el escrutinio de mesas, en los municipios de: Tumaco, Barbacoas, Olaya Herrera, Santa Bárbara, Cumbitara y Policarpa.

7.2.4. Organizaciones ancestrales

En los municipios analizados tienen asiento tres grupos étnicos: indígenas (en el piedemonte y el Pacífico), afro colombianos (en el Pacífico) y campesinos mestizos (en la cordillera). Estas comunidades han desarrollado una fuerte tradición organizativa, de participación y solidaridad, que les permitieron crear formas de resistencia a los actores armados y las acciones ilegales pero se han visto profundamente vulneradas por ellos. Como resultado, en los últimos años las dinámicas de organización y los procesos internos de estas poblaciones se han visto debilitados y sus estructuras de integración y control social se han fracturado. La consecuencia es un deterioro enorme en el ejercicio de los derechos de las comunidades. Veamos algunos casos.

³⁴ Informes de inteligencia policial y alertas de la Defensoría del Pueblo. 2010

³⁵ http://www.terra.com.co/elecciones_2010/votebien/html/vbn799-rastrajos-dejan-su-rastro-en-las-urnas-de-narino.htm

³⁶ Defensoría Regional del Pueblo de Nariño.

³⁷ Resolución 0647 de marzo 26 de 2010.

Comunidades Indígenas Awá

El pueblo indígena Awá tiene en los municipios bajo análisis dos organizaciones:

- Unidad Indígena del Pueblo Awá –UNIPA³⁸– que opera desde 1990 y agrupa a 15.000 personas, más de 120 comunidades, 21 resguardos legalmente constituidos y 3 en trámite de constitución, 202.000 hectáreas en los municipios de Tumaco, Roberto Payán, Barbacoas, Samaniego y parte de Ricaurte, y
- Cabildo Mayor Awá de Ricaurte –CAMAWARI– creado desde 1992, con 9.500 personas en 120.000 hectáreas del municipio de Ricaurte³⁹.

Además de estas dos organizaciones, los Awá tienen también la Asociación de Cabildos Indígenas del Pueblo Awá –ACIPAP– con 3.000 indígenas en los municipios de Puerto Caicedo, Orito y Villa Garzón del departamento del Putumayo, y la **Federación de Centros Awá del Ecuador –FCAE–** con 3.500 indígenas en 120.000 hectáreas legalizadas, asentados desde principios del siglo pasado en las Provincias del Carchi, Imbabura y Esmeraldas de la República del Ecuador.

Su localización, en un eje de comunicación entre la meseta andina y el litoral, y en la línea de frontera ha influido significativamente en que existan diversos actores interesados en ocupar su territorio. Las invasiones masivas comenzaron desde los años 60 con la llegada de colonos, mineros y extractores de aceite de palma. La ocupación territorial se intensificó desde fines de los 90 con la llegada de los actores armados: FARC, ELN y bandas criminales, todos ellos con importantes intereses en el narcotráfico, que se pelean el control del territorio por su importancia estratégica para la salida al mar y la movilidad binacional.

Las dos organizaciones han concentrado sus esfuerzos en: i) la consecución con INCODER y CORPONARIÑO de títulos colectivos de sus resguardos; ii) el fortalecimiento de la organización autónoma indígena; iii) el abordaje de propuestas étnicas en educación y en salud; iv) la organización del Centro Administrativo del Pueblo Awá desde donde realizan todas sus actividades y funciona la emisora Voz de los Awá; v) el desarrollo del sistema de justicia indígena y la creación del Consejo de Jurisdicción Especial Indígena Awá; vi) el desarrollo de proyectos productivos para garantizar la seguridad alimentaria y generar una oferta a corto plazo dirigida a los jóvenes como alternativa frente al auge de los cultivos ilícitos; vii) la formación de líderes y la sensibilización de sus comunidades sobre asuntos ambientales y defensa de los recursos naturales; y viii) la formulación participativa del Plan de Vida del Pueblo Indígena Awá para garantizar la permanencia de su cultura y el mejoramiento de la calidad de vida de su gente. Varios de estos frentes de protección y desarrollo comunitario se adelantan en concertación con el Estado, pero éste ha mostrado poca capacidad de respuesta. Fue necesario abrir una subsede en Pasto porque los funcionarios no llegaban hasta su territorio Awá.

La compleja problemática del pueblo Awá se caracteriza por los siguientes aspectos:

³⁸ Desde el 2000 es una entidad pública de carácter especial reconocida por el Ministerio del Interior.

³⁹ Conserva su lengua propia y su economía tradicional de autoconsumo y está articulada a la ONIC.

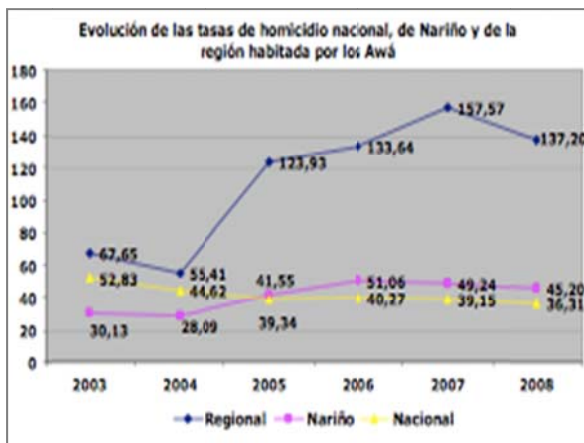
- **Ruptura organizativa y pérdida de identidad cultural.** El pueblo Awá se ha visto sometido a la presión y coacción de grupos armados ilegales que buscan instaurar su poder, imponer normas ajenas a la tradición indígena y fracturar la organización.
- **Ruptura de la simbiosis entre la comunidad y su territorio.** La existencia de cultivos ilícitos en la región ha generado conflictos familiares, descomposición social, individualismo y pérdida de identidad cultural en detrimento de su conocimiento tradicional sobre los recursos naturales, su actitud histórica de conservación de la naturaleza y su adaptación a las características de los ecosistemas y los ciclos de la vida silvestre.
- **Conflicto por la tierra.** Frente a la comunidad Awá ha habido un desconocimiento sistemático de los de los derechos colectivos consagrados en las constituciones políticas y en la legislación nacional de Colombia y Ecuador, así como en los instrumentos internacionales pertinentes. La historia de conflicto por el territorio ha estado asociada a varios fenómenos de vieja data y no resueltos: i) auges mineros, conflictos armados, colonización ganadera, extracción maderera; ii) conflicto del territorio con la definición de áreas de reserva, parques nacionales y santuarios de flora y fauna, iii) violación al derecho colectivo al territorio mediante procesos de titulación a no indígenas; iv) obras de infraestructura vial que afectan el territorio Awá, v) llegada de cultivos ilícitos con ocupación ilegal de colonos y raspachines que buscan que les sean titulados territorios ancestrales; y, vi) la presión de los narcotraficantes para apoderarse de sus tierras mediante acciones que generen desplazamiento o mediante ofertas económicas en apariencia muy convenientes⁴⁰.
- **Vulneración de su economía.** La economía tradicional Awá se ha visto afectada de muy diversas maneras. Una de ellas es que hay menos tierra para la rotación de cultivos, de modo que necesariamente se acorta el tiempo de descanso y refrescamiento de los rastrojos. Las causas son diversas: i) el desarrollo de mega-proyectos nacionales y trasnacionales como los de Integración de la Infraestructura Regional Sur Americana –IIRSA–, la construcción de represas, el fomento de monocultivos como la palma africana y el auge oficialmente incentivado del etnoturismo. Estas actividades representan un modelo de desarrollo económico y social y una ocupación territorial incompatibles con el modelo de desarrollo territorial Awá; ii) la explotación minera y forestal sin control que han deteriorado drásticamente los equilibrios naturales; iii) el emprendimiento de cultivos ilícitos que han cambiado las lógicas de auto subsistencia por el imperio del mercado; y iv) la fumigación con glifosato que ha generado grandes daños a la producción tradicional indígena y con ello la pérdida de su soberanía alimentaria y sanitaria históricas (pérdida de las semillas propias y de las plantas medicinales). Todos estos fenómenos han generado problemas de salud, deterioros ambientales, contaminación de las fuentes de agua, descomposición social y desplazamiento forzado.

⁴⁰ Presión que ha causado fricciones internas, como ha sucedido, por ejemplo, entre los Awá y los Camawari. Internacional Crisis Group. Los nuevos grupos armados de Colombia. Informe sobre América Latina No.20, 10 de mayo de 2007.

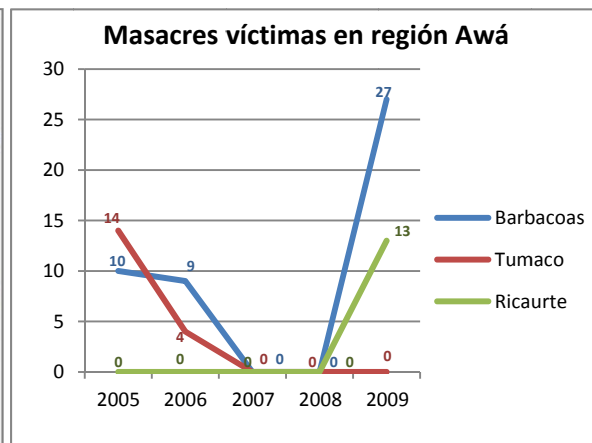
- **Infracciones al DIH.** Los actores armados han asesinado a líderes y autoridades tradicionales y han realizado masacres, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, secuestro, confinamiento obligado, reclutamiento de miembros de la comunidad de todas las edades, maltrato físico y psicológico, abuso y violencia sexual y siembra de minas antipersona, todo lo cual ha generado desplazamiento forzado y ruptura de las estructuras comunitarias y de la relación comunidad-territorio. Muchas de estas violaciones han sido sistemáticamente desconocidas por las autoridades⁴¹. Por parte de las autoridades, la población Awá ha sido sometida a interrogatorios, amenazas, estigmatización, hostigamientos, intimidación, señalamiento y restricción de movilidad en un escenario de militarización de su territorio. Los bienes Awá son usados por grupos armados, restringiendo la movilidad, controlando caminos de uso comunitario, saqueando casas y robando bienes.

La situación del pueblo Awá ha empeorado en los últimos 10 años por la presencia de colonos y grupos armados, la crisis alimentaria y la falta de garantías sólidas a los derechos colectivos. La crisis de los Awá se ha escalonado gradual y aceleradamente. Actualmente hay alrededor de 900 personas confinadas sin que se brinde atención en su territorio (zona del Telembí en Barbacoas) que es de difícil acceso y altos índices de minado. Otras 400 se desplazaron en 2009. De los 77 indígenas asesinados en Colombia en 2009, la mitad (38) fueron de la familia Awá.

Gráficos Nos. 10 a 15
Comunidad Awá de Nariño
Algunos Indicadores de Situación

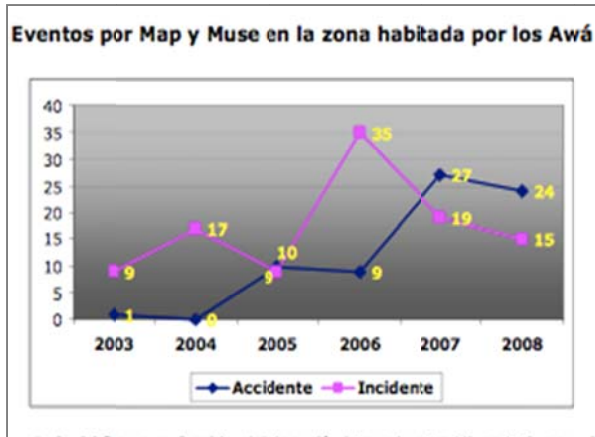


Fuente: CIC – Policía Nacional.

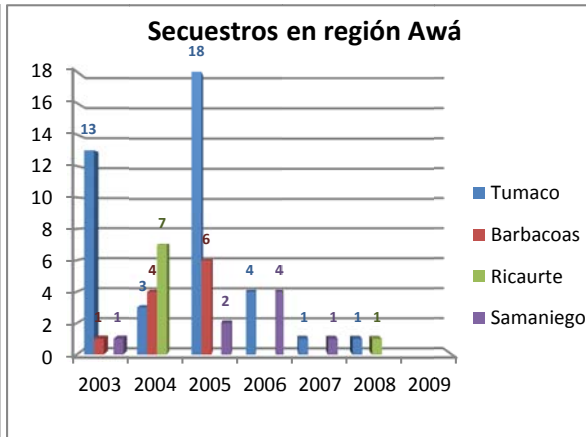


Fuente: CIC – Policía Nacional. Procesamiento propio.

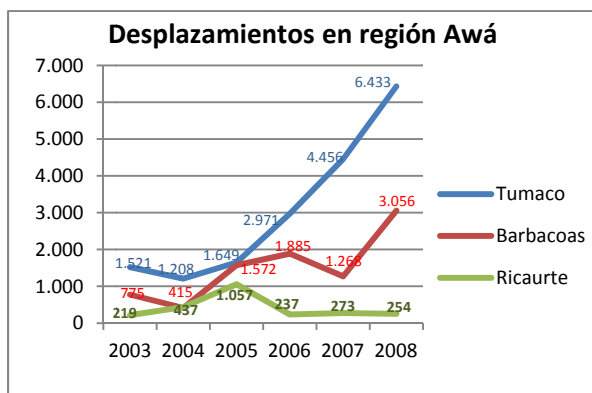
⁴¹ Este desconocimiento se explica por varias razones. El desplazamiento Awá es muy poco visible porque suele ser gota a gota y efectuarse de un resguardo a otro, de modo que no se registra ni recibe ayuda. Muchos desplazados llegan al Ecuador, donde no son reconocidos como refugiados y permanecen invisibles. El desplazamiento representa un fuerte choque cultural y una pérdida de identidad irreversible, que a ojos de muchos funcionarios es simplemente la decisión autónoma de abandonar la cultura indígena. La atención a los desplazados, cuando se da, no reconoce las particularidades Awá y contribuye al proceso de aculturación.



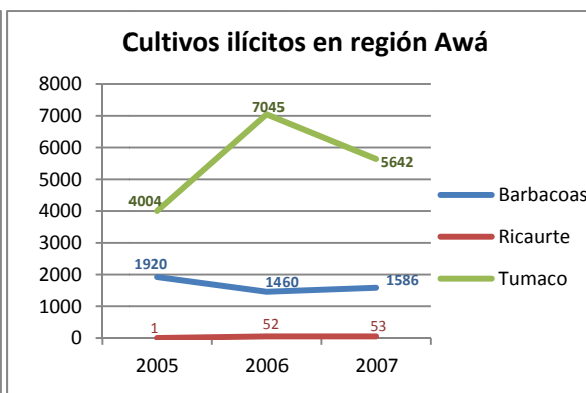
Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de acción integral contra Minas Antipersonal.



Fuente: Fondelibertad



Fuente: Sipod- Acción Social



Fuente: SIMCI

Teniendo en cuenta que la comunidad Awá ha sido afectada por el conflicto de forma alarmante, la Defensoría del Pueblo expidió la resolución defensorial No. 053 de junio 5 de 2008, en la que se obliga a las entidades de gobierno a generar acciones de protección, atención y restablecimiento de las comunidades afectadas. El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia a través de su Comité Interagencial Permanente (IASC), creó en 2008 un Plan Piloto de Acción Humanitaria en el municipio de Ricaurte. En el 2009, la Corte Constitucional expidió el auto 004 del 26 de enero para la Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado. Mediante este auto, la Corte le ordenó al Gobierno Nacional: la construcción concertada **del Plan de Salvaguarda Étnica**, su protocolización mediante un CONPES, y la creación de una Comisión interdisciplinaria e interinstitucional encargada de realizar la gestión, el seguimiento y control de los acuerdos.

El plan de salvaguarda de la comunidad Awá ya tiene una primera versión que no ha sido reconocida por el Estado (CONPES), motivo por el cual su ejecución no ha empezado. La Comisión no está en funcionamiento. A juicio de las autoridades de Ricaurte (el municipio de mayor presencia Awá), hay incumplimiento y desidia por parte de los entes estatales responsables.

Funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario de la Gobernación de Nariño afirman que esta última no está actuando en defensa de la comunidad Awá y que no tiene responsabilidades en este ámbito, puesto que son de exclusiva incumbencia del Gobierno Nacional. Se mencionó que la formulación total del Plan puede tomar hasta 3 años, que resulta un lapso de tiempo excesivo ante la urgencia de protección que tiene esta comunidad.

Los Awá han buscado apoyo de la comunidad internacional y solicitaron medidas cautelares a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Éstas fueron negadas en el mes de junio de 2.009.

La comunidad se esfuerza en hacer conocer su situación e insiste en defender su autonomía, gobierno propio, dinámicas autónomas de desarrollo y ejercicio de la justicia.

Comunidades indígenas Eperara Siapidara

Los Eperara Siapidara son indígenas Emberá provenientes del Chocó, hoy asentados en Olaya Herrera, El Charco, Tumaco y La Tola. Cuentan con una población de 2.500 personas, con una dinámica cultural y territorial propia ligada a los ecosistemas del pacífico⁴². En 1985 los Eperara Siapidara empezaron a conformar los Cabildos (hoy son 9 con 15 comunidades) con el fin de buscar canales de comunicación con las instituciones del Estado para la defensa de sus territorios y el acceso a los servicios. Estos cabildos, en proceso de consolidación, están agrupados en la Asociación de Cabildos Indígenas Eperara Siapidara de Nariño –ACIESNA–, que ha realizado ante el Estado una importante gestión para el logro de la titulación de Resguardos y se ocupa también de la capacitación de maestros indígenas y la visibilización y reconocimiento del Pueblo Eperara Siapidara en la Costa Pacífica de Nariño.

Los Eperara viven de la agricultura de subsistencia, cacería, pesca, recolección y aprovechamiento de los recursos forestales para uso doméstico, cría de especies menores y comercio en pequeña escala. A pesar de su vida tranquila en convivencia con la naturaleza, son una comunidad duramente azotada por la violencia. No hay un registro adecuado de la violencia hecha contra ellos porque las estadísticas no reseñan su condición étnica y tanto las autoridades gubernamentales como las organizaciones no gubernamentales carecen de datos relativos a homicidios y lesiones contra miembros de esta comunidad en los últimos 20 años. En ese período no fueron objeto de masacres ni secuestros pero sí drásticamente perseguidos. La Defensoría del Pueblo denunció en agosto 2010 el secuestro de dos asesores indígenas por integrantes de la banda criminal Nueva Generación en la vía hacia El Charco. Hoy se supone que pudieron ser víctimas de minas anti personal, puesto que los corredores y zonas de retaguardia de los grupos armados irregulares generalmente coinciden con territorios de las comunidades indígenas.

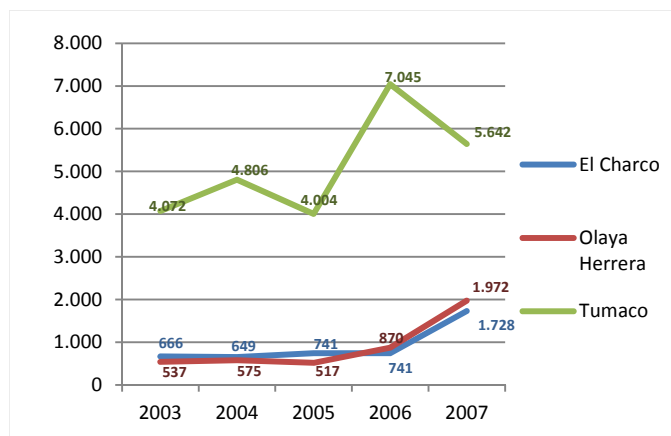
En los municipios donde habitan los Eperara Siapidara se han presentado desplazamientos importantes. Actualmente en Bocas de Satinga, cabecera del municipio de Olaya Herrera, se ubican 700 familias

⁴² Plan de Vida de las comunidades indígenas Eperara –Siapidara.

desplazadas desde el 2007 y varias de ellas son indígenas. El último desplazamiento masivo de esta etnia sucedió en enero de 2010, cuando 300 indígenas dejaron su territorio por enfrentamientos entre la Infantería de Marina y las Farc mientras realizaban una asamblea de la asociación de cabildos indígenas de la región.

La presencia de cultivos ilícitos en su hábitat los tienen seriamente afectados porque quedan involucrados en la dinámica del conflicto, porque son presa de grandes cambios culturales y porque los procesos de fumigación con glifosato empobrecen la biodiversidad del bosque, destruyen sus cultivos de pancoger, contaminan sus fuentes de agua y crean problemas de salud para la población confinada. Las fumigaciones se están realizando en sus territorios sin consulta previa tal como se había convenido con autoridades del gobierno, no están siendo acompañadas para el desarrollo de proyectos productivos ni han sido incluidas en los programas de sustitución mediante erradicación voluntaria. La denuncia realizada por los Eperera Siapidara, informa que también fueron fumigadas las parcelas de sus vecinos afrocolombianos con las cuales vienen trabajando conjuntamente en una experiencia productiva agroecológica propia precisamente para no caer en las redes de los cultivos ilícitos.

Grafico No. 16
Comunidad Eperera Siapidara de Nariño
Cultivos ilícitos establecidos en los municipios que ocupan



Fuente: SIMCI, procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH.

De conformidad con el Auto 004 de la Corte Constitucional, para esta comunidad debe construirse, también, un Plan de Salvaguarda Étnica.

Comunidades afro-colombianas

La población afro-colombiana en el Pacífico nariñense asciende a algo más de 200.000 habitantes, que representan el 75% de la población afro del departamento. Se encuentra especialmente concentrada en el municipio de Tumaco (casi 130.000), Barbacoas, El Charco y Olaya Herrera (aproximadamente 23.000, distribuidos equitativamente en los tres municipios) y Santa Bárbara (con algo más de 7.000).

Estas comunidades que venían ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, de conformidad con sus prácticas tradicionales de producción. Sobre esta base obtuvieron con la Ley 70 de 1993 el reconocimiento de su derecho a la propiedad colectiva y el reconocimiento de los Consejos Comunitarios como el mecanismo para la protección de su identidad cultural y sus derechos como grupo étnico. Este mecanismo fue reglamentado en 1995, definiendo a los Consejos Comunitarios como persona jurídica que *“ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que los rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad”*⁴³.

Desde entonces, las comunidades afro-colombianas del Pacífico han trabajado en la organización de sus Consejos Comunitarios para hacer realidad la autoridad propia y fortalecer su autonomía en función de cuatro propósitos:

- el territorio (delimitación, solicitud de titulación colectiva y conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva),
- la economía (gobierno económico propio),
- el ambiente (administración del uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales) y
- el desarrollo social y comunitario (planes de desarrollo comunitarios⁴⁴).

Sus niveles de autonomía son restringidos pues no están reconocidos como entidades territoriales para poder tener acceso a las transferencias de la Nación. Los Consejos Comunitarios cuentan con una consultiva de la organización afrocolombiana en el pacífico que actúa nacionalmente para asesorar a la región.

En los municipios bajo análisis, las comunidades y sus Consejos Comunitarios están asociados alrededor de tres organizaciones étnicas territoriales, que no trabajan juntas:

- Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Sociales Étnico Territoriales del Pacífico Nariñense –ASOCOETNAR–, integrada por 33 consejos comunitarios de los municipios de Mosquera, Olaya Herrera, La Tola, El Charco, Santa Bárbara, Barbacoas, Roberto Payán y Magüí.
- Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur –RECOMPAS–, agrupa 15 consejos comunitarios (uno sin titulación colectiva) que cubren tres municipios: Tumaco –60% del territorio–, Francisco Pizarro y Mosquera, con más de 50.000 personas en algo más de 200.000 hectáreas tituladas colectivamente. Su Junta Directiva está conformada con representantes de todos los consejos, y requiere fortalecer un equipo técnico y administrativo capaz de recuperar espacios de interlocución, garantizar un manejo transparente de los recursos y fortalecer su capacidad para rendir cuentas. Aun cuando su estrategia comprende la dimensión política y la técnica, hoy pareciera estar invirtiendo mayores esfuerzos en la técnica mediante la contratación de servicios con el Estado.
- Concejo de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño –COPDICONC– en Santa Bárbara y El Charco.

⁴³ Decreto No. 1745 del 12 de octubre de 1995.

⁴⁴ Cerca del 20% de los consejos no tienen plan de vida.

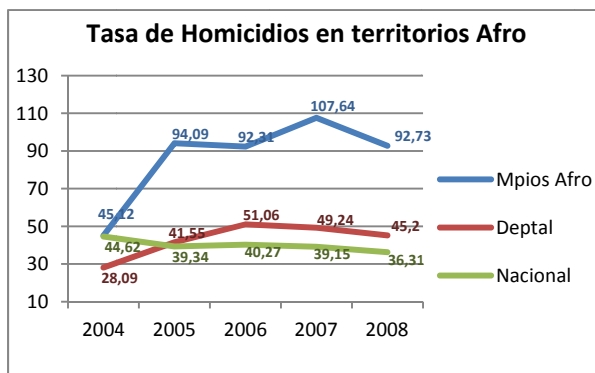
Frente a la problemática de estas comunidades, la Corte Constitucional expidió el Auto No. 005 que los reconoce como sujetos de especial protección constitucional, por las siguientes razones:

- **Abandono estatal.** La región pacífica ha sido históricamente marginada del progreso. Sectores como educación, salud y vivienda tienen muy bajos desarrollos en estas comunidades (infraestructura deteriorada, ausencia de dotación, carencia de proyectos, etc.) y las débiles estructuras de la economía han hecho posible el auge de la ilegalidad. La exclusión estructural de esta población representa su mayor vulnerabilidad frente al conflicto y la condena a graves condiciones de pobreza y marginalidad.
- **Estigmatización en medio del conflicto armado.** Los Consejos Comunitarios son vistos por el gobierno como una amenaza, por el modelo participativo que están construyendo internamente. Debido a su independencia, son vistos usualmente como aliados del enemigo por cada grupo participante en el conflicto.
- **Multiplicidad de organizaciones y desconfianza interna.** Las comunidades afro-colombianas han conformado alrededor de 44 Consejos Comunitarios en Nariño y otros tantos en Cauca y Putumayo y están agrupados en ocho organizaciones de segundo nivel. Pero no existe una organización que las convoque en la construcción de un derrotero común y que las represente ante el gobierno en la concertación de reglas del juego para la intervención en su territorio. Esta falta de vocería conjunta ha hecho que los Consejos Comunitarios aún sean estructuras con debilidades organizativas y limitaciones para el fortalecimiento de su identidad. La multiplicidad de organizaciones sin eje articulador las ha hecho vulnerables a la infiltración de intereses políticos ajenos y actores armados ilegales. La situación de vulnerabilidad de estas comunidades ha roto las prácticas culturales de la vecindad, el diálogo, la solidaridad y el tejido social.
- **Negación de sus derechos.** En el resto de la sociedad persisten muchos sectores que desconocen la ley 70 o la violan abiertamente, violando de manera sistemática los derechos de las comunidades afro.
- **Tensión por el territorio y despojo de tierras.** La población afro ha sido muy golpeada por los colonos, paramilitares y bandas criminales, en tensión por el territorio. Este fenómeno ha sido especialmente drástico en el Alto Mira. Los cultivos ilícitos, las actividades del narcotráfico, la minería aurífera y el desarrollo de megaproyectos oficiales y privados han desconocido el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad colectiva de los afro-colombianos. Han sido despojados de sus tierras y sus territorios colectivos son objeto de ocupación ilegal sin que haya existido protección efectiva para evitar el despojo ni dinámicas oficiales para lograr su devolución⁴⁵.

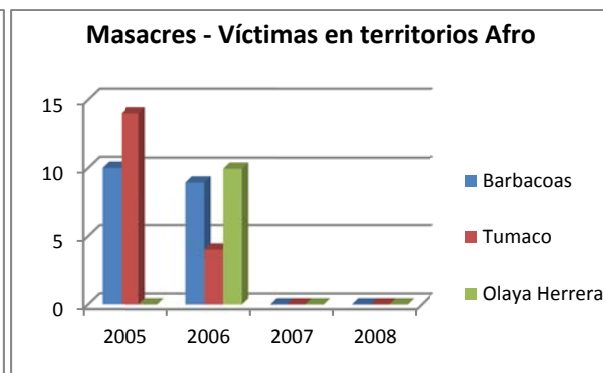
⁴⁵ http://hechosdelcallejon.pnudcolombia.org/images/PDF/55_pagina_11-12.pdf

- **Vulneración de la economía.** La existencia de cultivos ilícitos y de los consecuentes procesos para combatirlos han generado fuertes impactos sobre la economía y la subsistencia alimentaria de estas comunidades. La fumigación anti-drogas ha destruido sus alimentos. La invasión de sus territorios con palma africana, infraestructura y actividades extractivas han minado su tradición productiva. Hoy en día, con la “fiebre del oro”, comunidades enteras que de antaño se dedicaban a la minería artesanal, están en riesgo de perder su única actividad productiva, pues una gama variopinta de mineros comerciales arguye derechos de explotación sobre sus minas y exhibe documentos oficiales que respaldan sus argumentos.
- **Infracciones a los derechos humanos y el DIH.** La población afro-colombiana es víctima de violaciones a sus derechos humanos y de infracciones al DIH por los grupos armados ilegales, colonos y empresas invasoras de su territorio. Las organizaciones y líderes afro-colombianos reiteran sus denuncias por los homicidios en persona protegida y por las amenazas, las estigmatizaciones, el desplazamiento forzado y el despojo de sus territorios. En un alto porcentaje, el desplazamiento generado en estas comunidades, por la acción de actores externos, es invisibilizado debido a que se produce de forma individual e interna. Otros factores expulsivos de estas comunidades son la pobreza, la falta de servicios básicos y el miedo. Es frecuente el desconocimiento de la población afro de los procedimientos para acceder a apoyo del gobierno y los derechos de la población desplazada. En agosto de 2010, 350 personas quedaron en medio de combates entre el Ejército y las Farc y se refugiaron en Bocas de Satinga; mientras tanto, en El Charco, 782 habitantes de seis veredas vivieron su cuarto desplazamiento⁴⁶.

Gráficos Nos. 17 a 21
Comunidad Afrodescendiente de Nariño
Algunos Indicadores de Situación

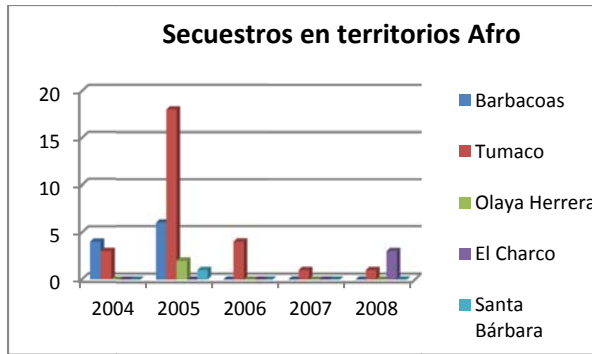


Fuente: SIC – Policía Nacional

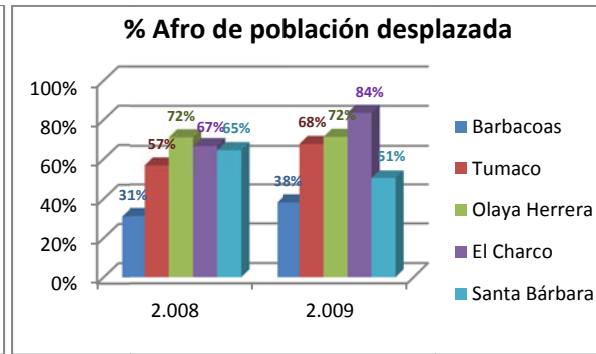


Fuente: SIC – Policía Nacional

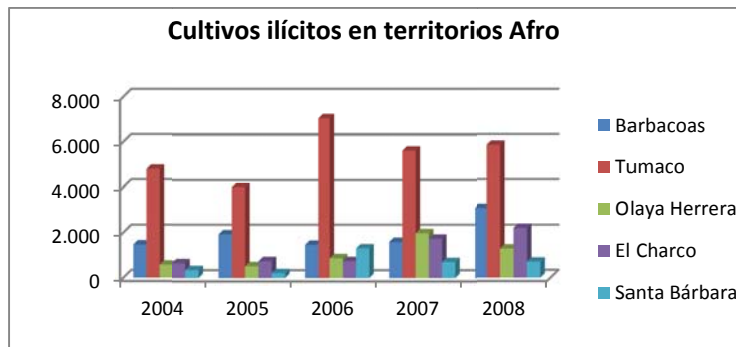
⁴⁶ <http://www.elspectador.com/articulo-220996-alerta-el-pacifico>



Fuente: SIC – Policía Nacional



Fuente: SIC – Policía Nacional



Fuente: SIMCI.

Hoy en día, las comunidades afro-colombianas han formulado su Plan de Etnodesarrollo que refleja su ideal: tener territorios con la titularidad definida en su favor y saneados de cultivos ilícitos, tener un sistema de gobierno autónomo y autodeterminado e implementar modelos productivos acordes a la dinámica de la naturaleza. Las comunidades buscan vivir en armonía, seguir con sus usos y costumbres, andar por sus territorios con tranquilidad y tomar agua de las quebradas sin enfermarse por causa de la contaminación producida por las fumigaciones. “Ahora ya no podemos transitar por los territorios. Antes, el temor era de encontrarse con alguna visión, la tunda, el duende. Ahora las armas han reemplazado la magia en el camino”⁴⁷.

Comunidades campesinas

Los municipios de la cordillera son habitados prioritariamente por población campesina que tiene una fuerte tradición agrícola de minifundio. Ancestralmente se ha dedicado a cultivos de plátano y café, así como a productos transitorios como frijol, yuca, papa y maíz.

Las dificultades de producción y comercialización –que se agravaron debido al desarrollo diferencial de la infraestructura que otorga ventajas competitivas a ciertas áreas en detrimento de las demás– llevaron a muchos campesinos a abandonar la agricultura para dedicarse a la minería artesanal del oro. En los

⁴⁷ <http://www.nrc.org.co/inf/002.htm>

años 80 llegaron los cultivos de amapola y luego de coca que competían con los ingresos de las actividades agrícolas tradicionales y de la minería. Esta nueva actividad rompió los ciclos económicos preexistentes, creó una presión de consumo que la actividad tradicional no podía sostener y transformó muchas prácticas culturales. El consumo de psicoactivos como el alcohol y el crack en los jóvenes se disparó. En este contexto llegó la violencia y empezaron los desplazamientos. Luego se iniciaron los procesos de fumigación y erradicación obligada que dejaban a los campesinos sin nada.

En 2008 la situación de seguridad comenzó a mejorar y se emprendieron actividades de fomento y apoyo a la actividad agrícola que han estimulado y facilitado el regreso a las parcelas. Los cultivos han vuelto a ganar terreno y la pequeña minería se está reactivando.

La población campesina nariñense tiene una larga tradición organizativa que viene de sus ancestros indígenas. Son formas usuales de organización y participación las juntas de acción comunal, las asociaciones comunitarias y de productores y las organizaciones de mujeres y de jóvenes, entre otras.

Existen algunas estructuras aglutinantes de las organizaciones campesinas de base. La más amplia en los municipios bajo análisis es el Movimiento Social de la Cordillera Occidental del Alto Patía que nació en la década de los 80 como respuesta al abandono estatal, la extrema pobreza, la escasez de vías, los múltiples problemas de violencia que se acaban de mencionar y la politiquería. Se constituyó en un nuevo liderazgo comunitario en los municipios de Cumbitara, El Rosario, El Tambo, Leiva, Los Andes, Policarpa y el corregimiento de El Remolino en Taminango. En 1988 se llevó a cabo la primera reunión con representantes del Gobierno Nacional y en 1996 una movilización pacífica hacia la Carretera Panamericana, con participación de más de 20 mil habitantes de los 7 municipios de la región, con el objeto de llamar la atención del Gobierno Nacional y reclamar de éste acciones concretas que permitieran salir de la grave crisis económica, que se acentuaba aún más en las épocas de verano. Como parte de las reivindicaciones se logró la destinación de recursos para fortalecer la organización y sus liderazgos internos.

El Movimiento representa un escenario para generar propuestas y construir acuerdos desde lo veredal hacia lo municipal y regional así como un espacio de empoderamiento político. Concentra sus acciones en tres frentes:

- La formulación participativa y concertada del Plan de Vida, concebido como un instrumento de negociación en donde la comunidad elabora y presenta proyectos ante las administraciones locales, regionales y nacional. La elaboración y seguimiento del Plan de Vida es un instrumento encaminado al Desarrollo Regional Sostenible que busca construir una visión clara de lo que ha sido, es y quiere ser la comunidad, apuntando a rescatar la paz, la tranquilidad y la identidad cultural. El Movimiento ha participado en la elaboración de los Planes de Desarrollo municipales buscando la articulación entre éstos y los planes de vida.
- El proyecto de “Fortalecimiento del Movimiento Social de los Municipios de la Cordillera Occidental del Alto Patía”, que conjuntamente con los líderes comunitarios ha venido trabajando por afianzar a

las comunidades de la región como gestores de su propio desarrollo, consolidar su organización con una junta directiva en cada municipio y proyectar una mejor organización reconocida desde la sociedad como interlocutor válido de la región.

- El desarrollo de ferias culturales, artesanales y productivas, el intercambio de experiencias y encuentros culturales artesanales, de género, productivos y generacionales que hacen parte del proyecto de Fortalecimiento del Movimiento Social de la Cordillera Occidental del Alto Patía, ejecutado por el Fondo de Empleados del Incoder –CORFEINCO- en el marco del II Laboratorio de Paz, con el objeto de que las organizaciones sociales recreen la memoria histórica, gastronómica, cultural y productiva de la región y del municipio.

La presencia de grupos armados al margen de la ley ha generado graves problemas de desplazamiento, asesinatos selectivos y desapariciones. Sus líderes continúan siendo objeto de amenaza, razón por la cual los procesos de convocatoria y unión están siendo vulnerados. Frente a estos atropellos, la población se ha movilizadado en rechazo a la violencia y a la influencia de la guerrilla, por efecto del cansancio frente a una situación de imposición y miedo.

La mayor movilización contra la violencia de los actores armados ilegales exigiendo soberanía popular se presentó en Samaniego en 2007, con más de 4 mil habitantes, después de que el ELN se pronunció en relación con los resultados de las elecciones locales buscando desconocer la voluntad popular consignada en las urnas. Los actores armados no han respetado la expresión popular y desde 1992 muchos funcionarios de la administración en este municipio han sido objeto de amenazas, detenciones, presión para exigir su renuncia y hasta asesinatos⁴⁸.

Las organizaciones tradicionales de base, Juntas de Acción Comunal, actúan como aliadas del programa “Sí se puede” en un rol de contratistas y de los “cabildos” en un rol de veedores de los acuerdos establecidos en conjunto con las personerías municipales. Razón por la cual, los esfuerzos de fortalecimiento que impulsa la Gobernación están orientados a cualificar estos dos roles. Para ello, la Gobernación ha facilitado la legalización de todas las JAC del departamento (3.850) con apoyo de Dansocial.

7.2.5. Alternativas políticas regionales

Las comunidades indígenas cuentan con organizaciones de segundo nivel que tienen una gran capacidad de convocatoria y una creciente unidad de criterio y esfuerzos de movilización. Camawari logró la elección democrática del alcalde de Ricaurte por encima de fuerzas que tradicionalmente controlaban la política local. El Movimiento Social de la Cordillera cuenta también con una excelente capacidad de convocatoria, organización y trabajo. Apoyó la llegada al poder de sendos movimientos cívicos en los municipios de Leiva y Policarpa. El reto de fortalecimiento de estos procesos radica en constituirse como una tendencia política democrática con capacidad para ser gobierno en los municipios.

⁴⁸ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-670076>.

Las comunidades afro-colombianas, tradicionalmente limitadas a sus territorios, tienen menos tradición de organización federativa. Su reto consiste en constituir organizaciones de tercer nivel que aporten unidad a las múltiples organizaciones existentes y representen una alternativa independiente de poder, para contrarrestar las acciones de los líderes que actúan como franquicias de intereses políticos ajenos dentro de la organización étnica. La creación de esta organización choca con dificultades que provienen precisamente de la existencia de muchas organizaciones de base dispersas en el territorio –como es propio de la forma de ocupación afro en el Pacífico nariñense– y los agresivos intentos de infiltración de agentes políticos relacionados con los grupos ilegales. El gran reto, por tanto, es la generación de un movimiento afro-colombiano representativo de sus intereses auténticos y con capacidad para empoderar las comunidades negras del Pacífico.

8. Situación del acceso a la tierra

8.1. Contexto general

Las tres regiones en las cuales se localizan los municipios de consolidación de Nariño tienen condiciones ambientales, topográficas y étnicas distintas, como ya ha sido analizado. El análisis de la situación en materia de tierras requiere esa diferenciación.

En los municipios de la Costa Pacífica predominan los territorios afro gobernados por los Consejos Comunitarios, con un marcado énfasis en el control colectivo de la tierra. En la región de la Cordillera-Centro hay pueblos indígenas con sus Resguardos establecidos bajo un modelo de propiedad colectiva que conviven en el mismo territorio con campesinos que tienen parcelas individuales. En la región de la Cordillera-Norte se presentó un patrón colonizador similar al de otras zonas del país en cuanto promueve la propiedad individual sobre las bases de la “conquista paulatina” del territorio, pero la región está permeada por los mecanismos de solidaridad productiva de los indígenas y, en las partes bajas de la cuenca del Patía, por las culturas recolectoras afro.

Analizaremos la situación de la propiedad por Regiones.

8.2. Municipios de Consolidación - Región de la Costa Pacífica

8.2.1. El poblamiento de la Costa Pacífica determinó las formas de ocupación y control territorial

La Costa Pacífica nariñense fue inicialmente habitada por comunidades indígenas prehispánicas. Con la conquista española los indígenas, confinados en “encomiendas”, fueron minados por la ambición de los encomenderos españoles.

La demanda de mano de obra en la economía extractiva de oro y platino generó la llegada de población africana, que en adelante definirá las características de todo este territorio de la costa pacífica nariñense. Esta etapa de poblamiento afro comenzó en el Siglo 16 y va hasta la abolición de la esclavitud a mediados del Siglo 19. Fueron inicialmente asentamientos de esclavos organizados en cuadrillas para extraer minerales por medio del mazamorreo o de rudimentarias minas de canalones en los sedimentos de los ríos⁴⁹. Tras las fugas, los negros libertos hicieron también grupos de mazamorreros

⁴⁹ Ver al respecto Romero, Mario Diego (1995): “Poblamiento y Sociedad en el Pacífico Colombiano Siglos XVI al XVIII”, Editorial, Facultad de Humanidades, Historia y Sociedad, Universidad del Valle y Rivas, Nelly (1999): “Prácticas Espaciales y Construcción Territorial en el Pacífico Nariñense: El Río Mejicano, Municipio de Tumaco”, Documento de Trabajo No 41, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas.

independientes, organizados y regidos por relaciones de parentesco. Algo similar ocurrió con los asentamientos de “cimarrones”⁵⁰.

Gradualmente se comienzan a construir prácticas y valores culturales que determinan la relación de la comunidad afrocolombiana con su territorio. Los asentamientos empiezan a construir fuertes lazos de solidaridad entre sus miembros, fortaleciendo los parentescos y consolidando una identidad diferente al resto de grupos poblacionales de la zona (indígenas, mestizos y blancos). A partir de 1851, con la abolición de la esclavitud y el cierre de las minas, los esclavos del Pacífico fueron abandonados a su suerte. *“Entonces las tierras del Pacífico se convierten en el escenario donde las familias de origen africano inician un proceso de re-creación cultural y decantación de un modelo acorde con el medio geográfico, con expresiones diversas según el ecosistema donde se establece el asentamiento, pero básicamente organizándose de acuerdo al flujo de productos que de manera estacional proveían el bosque, la cuenca, el río o el mar, siendo la agricultura de subsistencia un complemento”*⁵¹. De este modo, el territorio se convirtió en elemento esencial de subsistencia e identificación cultural para cada uno de los grupos afrocolombianos del Pacífico nariñense.

Con el paso del tiempo, se configuró el modelo de tenencia de la tierra por apropiación y por trabajo. La tierra se convirtió en un patrimonio familiar. El territorio de cada familia se alinderaba con palos de calabazo o con zanjas y los linderos eran respetados por compromisos de palabra. Los esteros y las quebradas se definían también como límites de la propiedad, al ser límites del trabajo. La propiedad definida por grupos familiares se heredaba y podía ampliarse según la necesidad repartiendo terrenos nuevos que sirvieran para el trabajo y el sustento. Los grupos familiares afines formaban una comunidad asentada en una vereda. Aunque se definían los límites de las parcelas familiares, no existía una concepción de límites entre veredas para el aprovechamiento del suelo y los recursos naturales. Se logró de este modo que la propiedad no afectase la subsistencia del colectivo mayor.

Cuando llegaban personas foráneas, la comunidad decidía por sus costumbres podía quedarse o debía irse. Se le determinaba que actividad económica podía desarrollar, en aras a respetar acuerdos preestablecidos. En algunos casos el foráneo, cuando se convertía en “propietario”, podía quedarse en la vereda.

Este modelo de ocupación territorial cambió con la Ley 70 de 1993 que conformó los Consejos Comunitarios. Por decisión legal, la propiedad de la tierra pasó a ser colectiva. Las comunidades se adaptaron manteniendo su modelo tradicional. Puede decirse que las comunidades afrocolombianas del Pacífico nariñense estructuraron un modelo de propiedad colectiva, familiarmente asignada y ambientalmente sostenible.

⁵⁰ De acuerdo con la investigación de Vargas, Patricia (1998): “Palenques y Campamentos Mineros”. ICAN. Plan Nacional de Rehabilitación, existieron dos palenques en este territorio, uno en el río Iscuandé y otro en la sabana del alto Patía, cerca de Policarpa y conocido como “El Castigo”.

⁵¹ Viáfara Valverde, Elder Javier (2003): “Aspectos Políticos y Sociales de la Ley 70 de 1993 en el municipio de Guapi, Cauca (1993 – 2001)”. Tesis para optar al título de Politólogo. Universidad del Cauca, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Este modelo fue protegido por el aislamiento. Fue viable mientras no hubo presión sobre la tierra por agentes foráneos.

8.2.2. Reconocimiento de la propiedad ancestral afro-colombiana en la cuenca del Pacífico

Con la Constitución de 1991 y en virtud del artículo transitorio 55 que garantiza el reconocimiento de la identidad étnica afrocolombiana⁵² se inició tímidamente un proceso de titulación del Estado a las tierras ancestrales afrocolombianas en la costa pacífica.

Hubo un error de base: en la concepción Estatal, dichas tierras no eran de la población afrocolombiana sino que se las consideró “terrenos baldíos” ocupados por las comunidades afros, es decir, tierras de propiedad de la Nación⁵³. Esto las diferencia de las tierras colectivas de los Resguardos Indígenas, de las cuales se reconoció la validez de los títulos de propiedad otorgados por el Rey de España con anterioridad al origen del Estado colombiano. Hay por tanto una gran diferencia legal entre el modelo de propiedad colectiva indígena y el afrocolombiano del Pacífico. Los indígenas logran un alto grado de cohesión social y de empoderamiento comunitario alrededor de su lucha por la propiedad de la tierra que viene desde los inicios de la conquista española. Para los afro la lucha no fue inicialmente por la tierra sino por la libertad. Una vez obtenida ésta, no se les reconoció la tierra en la que se asentaban ancestralmente y este reconocimiento aún no se ha consolidado. En la práctica, el Estado Colombiano tiene niveles más avanzados de garantías en la propiedad de las tierras indígenas que las afrocolombianas, debido a que se las ha dado un tratamiento diferencial a estos dos grupos poblacionales.

La Ley 70 de 1993, expedida en desarrollo del referido artículo 55 transitorio de la Constitución, tiene tres características llamativas: concentra sus reconocimientos en el Pacífico, desconociendo otras áreas de asentamiento afro y sólo reconoce la propiedad colectiva. Para algunos analistas no hay allí una visión de derechos ancestrales sino una concesión a la “marginalidad”⁵⁴.

⁵² Constitución Política de Colombia. Artículo Transitorio 55, Inciso 1: “Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el Congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”. (Subrayado nuestro).

⁵³ De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 110 de 1912, son baldíos “los terrenos situados dentro del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deben volver al dominio del Estado”.

⁵⁴ “Desde el principio el futuro de la ley para las comunidades negras quedo, por un lado, atado geográficamente al Pacífico y, por otro lado, a estar centrada en la titulación colectiva territorial. Aunque el artículo transitorio mencionaba de manera muy general a los otros grupos negros del país, no se mencionaron otras reclamaciones específicas como la de los raizales sanandresanos, o las diferentes formas de discriminación racial, o el abismal marginamiento económico y político de la mayoría de los grupos negros de Colombia”(Pardo: 2001:241) PARDO, Mauricio (2001) Editor. La Acción Colectiva, Estado y Etnicidad en el Pacífico Colombiano. Editorial ICAN. Colciencias. Bogotá. Texto tomado a su vez de: VIAFARA Valverde, Elder Javier (2003), Aspectos Políticos

La Ley instituyó los “Consejos Comunitarios” como la organización social exigida para la entrega de los territorios colectivos (artículo 5º)⁵⁵. También disminuyó las posibilidades de venta de estos territorios a personas que no hicieran parte de la comunidad que está bajo el ámbito del respectivo Consejo Comunitario (artículo 7º)⁵⁶. Sin embargo, no dio a los Consejos Comunitarios el carácter de *entes territoriales*, de tal modo que no tienen derecho a participaciones presupuestales o a administrar recursos públicos transferidos por la Nación ni están en capacidad de realizar recaudo y reinversión fiscal sobre los bienes y servicios producidos en estos territorios colectivos.

En la práctica se presentan conflictos entre la propiedad colectiva y propiedad individual, que tienen la tendencia a convertirse en conflictos entre los Consejos Comunitarios y algunos individuos. Esto se debe a que existe tradición de propiedad familiar entre la comunidad afro y en muchos casos hay individuos que para respaldar sus reivindicaciones individuales poseen escrituras públicas, expedidas con anterioridad a la vigencia, por predios situados dentro del terreno global adjudicado al Consejo Comunitario. En algunas comunidades se ha logrado “concertar” con estos propietarios individuales, el “uso” de los predios a partir de las pautas dadas por las directivas del Consejo Comunitario.

La ley precisa que la función de la propiedad colectiva de la tierra de los Consejos Comunitarios es básicamente “social y ecológica” (artículo 20), lo cual parecería un modelo de acceso que se acerca más al de un guardabosques que al de un campesino. Esta visión posiblemente proviene del interés de sustraer estos territorios de los procesos del mercado (por motivos ecológicos y de protección comunitaria), pero tiene el efecto adverso de condenarlos a la marginalidad porque son un objeto que permita integrarlos en los circuitos de inversión, crédito y circulación del capital.

8.2.3. Los Consejos Comunitarios: entre la titulación y el despojo

El Consejo Comunitario Unicosta del municipio de Santa Bárbara fue el primero de la zona de consolidación de Nariño que obtuvo la adjudicación oficial de tierras colectivas en 1998. En 1999 se

y Sociales de la Ley 70 de 1993 en el municipio de Guapi, Cauca (1993 – 2001). Tesis para optar al título de Politólogo. Universidad del Cauca, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Enero de 2003.

⁵⁵ Ley 70 de 1993, Artículo 5. Para recibir en propiedad colectiva las tierras adjudicables, cada comunidad formará un Consejo Comunitario como forma de administración interna, cuyos requisitos determinará el reglamento que expida el Gobierno Nacional. Además de las que prevea el reglamento, son funciones de los Consejos Comunitarios: delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación.

⁵⁶ Ley 70 de 1993, Artículo 7. En cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable. Sólo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquel u otras causas que señale el reglamento, pero el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición únicamente podrá recaer en otros miembros de la comunidad y en su defecto en otro miembro del grupo étnico, con el propósito de preservar la integridad de las tierras de las comunidades negras y la identidad cultural de las mismas.

aprobó el Consejo Comunitario de Veredas Unidas (Tumaco) y en 2000 se aprobaron los de Acapa (que abarca los municipios de Mosquera, Tumaco y Francisco Pizarro), Sanquianga y Río Satinga (ambos en Olaya Herrera). El resto, unos 22 Consejos Comunitarios, obtuvieron adjudicaciones de tierras entre 2001 y 2007.

Tabla No. 13
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Proceso Histórico de Adjudicación de Tierras a los Consejos Comunitarios de la Zona de Consolidación de la Costa Pacífica Nariñense

Municipio	Consejo Comunitario	Numero de resolución de adjudicación	Fecha
Santa Bárbara	Unicosta	0158	09-feb-98
Tumaco	Veredas Unidas	2534	24-nov-99
Mosquera, Tumaco, Francisco Pizarro	Acapa	1119	22-may-00
Olaya Herrera	Sanquianga	02773	21-nov-00
	Río Satinga	03292	18-dic-00
Barbacoas	Manos Unidas del Socorro	02697	21-dic-01
Tumaco	Unión del Río Chagúí	002201	03-dic-02
	Imbilpí del Carmen	002544	23-dic-02
	La Nupa del Río Caunapí	002545	23-dic-02
	Río Gualajo	002538	23-dic-02
	Tablón Salado	002539	23-dic-02
	Unión Río Rosario	002564	23-dic-02
Olaya Herrera	Gualmar	000399	28-abr-03
Tumaco	Río Mejicano	000400	28-abr-03
	Bajo Mira y Frontera	046	21-jul-03
El Charco	Alto Río Sequihonda	1649	06-oct-04
Barbacoas	Bajo Río Guelmambí	1648	06-oct-04
Tumaco	Tablón Dulce	1021	31-may-05
El Charco	Pro-Defensa del Río Tapaje	1500	01-ago-05
Santa Bárbara	Chanará	2430	01-dic-05
	Cuenca del Río Iscuandé	2432	01-dic-05
Tumaco	Cortina Verde Mandela	0276	01-feb-06
Barbacoas	Alejandro Rincón del Río Ñambí	2788	13-dic-06
	La Gran Minga de los Ríos Inguambí y Albí	2793	13-dic-06
Tumaco	Rescate Las Varas	2786	13-dic-06
Barbacoas	Nueva Alianza	3459	10-dic-07
Tumaco	Alto Mira y Frontera	0397 -	08-mar-05
		Ampliación	02-mar-06

Fuente: INCODER - IGAC, 2010.

Junto con la adjudicación llegó a las comunidades afro la presión de agentes externos interesados en apropiar sus tierras. Se trata por igual de inversionistas agroindustriales y agentes del narcotráfico. Unos

y otros utilizar mecanismos violentos e ilegales para despojar a los Consejos Comunitarios de sus predios⁵⁷.

La “Declaración de Tumaco” elaborada por las comunidades afrocolombianas e indígenas de la costa pacífica nariñense es enfática en rechazar el narcotráfico (incluido el cultivo de coca), manifestar su preocupación por los efectos nocivos de las fumigaciones de glifosato y expresar su repudio al crecimiento de los cultivos de palma, muchas veces asociados al paramilitarismo⁵⁸.

Las denuncias por despojo a los Consejos Comunitarios hecho por inversionistas agroindustriales abundan. Una de ellas relata que “en ocho años, los cultivos de palma en Tumaco pasaron de 20.996 hectáreas en 1999, a 34.610 hectáreas en 2007. Según el primer informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana, *Raza y derechos humanos en Colombia*, que será publicado por la Universidad de los Andes, las empresas Palmeiras S.A y Salamanca S.A. han explotado 800 hectáreas la primera y 2.400 hectáreas la segunda, en territorios del Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera”⁵⁹. El Incoder corroboró mediante la resolución 0525 de 2006 la mencionada usurpación de 800 hectáreas por Palmicultura Palmeiras S.A.⁶⁰.

Se ha establecido que el 22% de los cultivos ilícitos de coca en Colombia están extendidos sobre la planicie del litoral de la Costa Pacífica del sur del país, en gran medida en terrenos de los Consejos Comunitarios⁶¹.

8.2.4. Resguardos Indígenas en el Pacífico Nariñense

En la Costa Pacífica existen también comunidades indígenas organizadas, con propiedad colectiva en forma de resguardos. Están localizadas en los municipios de Tumaco, Barbacoas, Olaya Herrera e Iscuandé. Estos resguardos conviven con la propiedad colectiva afrocolombiana. La mayoría pertenece a la etnia Awá, la más numerosa de Nariño y en peligro de extinción debido a la acción violenta que rompe

57 De acuerdo con cifras dadas por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) Nariño tiene entre 10.000 y 15.000 desplazados. Y de este número total de desplazados, entre el 90% y el 95% de ellos, perdieron sus tierras y sus cultivos. Enlace: <http://www.cnrr.org.co/restitucion/html/noticias/noticias-crrb/20-may-2010.html> En los últimos años, Nariño produjo una porción considerable de los casos de nuevos desplazamientos forzados en Colombia. Ver : http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8316.

58 La declaración completa puede encontrarse en el siguiente enlace: <http://www.censat.org/ambientalistas/58/Nacionales7.html>

59 Hechos del Callejón. Número 47. Una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. Año 5 junio de 2009. Página 19.

60 Sobre este caso, puede consultarse el enlace: <http://derechoydesplazamiento.ilsa.org.co:81/node/2094> o la Resolución 0525/06 del Incoder publicado en la Gaceta Oficial No 46216 de Marzo de 2006. Asimismo, sobre el paso del paramilitarismo en Nariño y sus efectos en el despojo, puede consultarse el portal: <http://www.verdadabierta.com/reconstruyendo/2659-lo-que-ha-dicho-verdadabiertacom-de-narino>

61 Global ICCA Database. Los Territorios Colectivos de Comunidades Negras del Pacífico Sur. Recompas. Página 6. Documento Anexo al presente diagnóstico.

sus vínculos con el territorio⁶². El resguardo de Tortugaña Telembí es donde se ha presentado la mayor cantidad de denuncias de desplazamiento forzado y asesinatos selectivos de miembros de la comunidad indígena Awá. El municipio de Samaniego ha sido el mayor receptor de estos desplazados.

Tabla No. 14
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño – Región Pacífico
Resguardos Indígenas

Municipio	Resguardo	Grupo Étnico	Resolución Constitución
Barbacoas	Guelnambi - Carano	Awá	44-1-11-94
	Honda Río Guiza	Awá	026-10-04-03
	Pipalta - Palbi - Yaguapi	Awá	11-24-05-96
	Saunde Gulguay	Awá	028-10-04-03
	Tortugaña, Telembi, Punde, Pitadero, Bravo, Tronquería, Zabaleta	Awá	25-29-07-98
	Tronquería - Pulgande - Palicito	Awá	013-28-06-01
El Charco	Integrado del Charco	Eperara Siapidara	037-03-10-00
	Maíz Blanco	Eperara Siapidara	Acuerdo 069-17-08-06
	Morrito	Eperara Siapidara	Acuerdo 068-17-08-06
Olaya Herrera	La Floresta - Santa Rosa - San Francisco	Eperara - Siapidara - Trua	095-07-11-89
	Río Satinga (Bacao)	Eperara - Siapidara - Trua	095-07-11-89
	Sanquianguita	Eperara Siapidara	080 9-12-99 063-18-12-00 (Cambio área)
Santa Bárbara	Quebrada Grande	Eperara Siapidara	Acuerdo 071-17-08-06
Tumaco	Chinguirito - Mira	Awá	029-10-04-03
	El Cedro, La Brava, Las Peñas, Pilvi y La Pintada	Awá	018 29-06-00
	El Gran Sábalo	Awá	070-14-04-93
	Gran Rosario	Awá	25-24-05-96
	Inda Zabaleta	Awá	030-10-04-03
	Kejuambí Feliciano	Awá	031-10-04-03
	La Turbia	Awá	23-26-03-90
	Nunalbí Alto Ulbí	Awá	032-10-04-03
	Piedra Sellada Q. Tronquería	Awá	15-24-05-96
	Piguambi Palangala	Awá	38 31-05-99
	Pulgande Campoalegre	Awá	39 31-05-99
San Agustín - La Floresta	Eperara Siapidara	26-24-05-96	

Fuente: INCODER - IGAC, 2010.

⁶² Ver: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8316

8.3. Municipios de Consolidación – Zona Cordillera-Norte

Está conformada por los municipios ubicados en el macizo colombiano y el Valle del Patía.

8.3.3. Macizo Colombiano: Rebelión y Colonización

La historia de esta zona es de rebeliones e insubordinaciones. En el Siglo 17 los indígenas Sindagua se rebelaron varias veces contra los conquistadores españoles. Estos pretendieron sentar un precedente de terror y en 1635 ejecutaron a varios nativos en un paraje que por tal motivo se denominó “el Castigo” y luego se convirtió en el caserío más importante del Patía y el epicentro de su poblamiento.

Varias décadas después El Castigo fue escenario de una histórica rebelión de esclavos y se formó allí un Palenque libertario, que en 1741 se encontraba ya plenamente constituido y se hizo un baluarte de lucha por una sociedad antiesclavista. En torno a él se formaron estructuras sociales, políticas y militares diseñadas para defender el proyecto de sociedad libre cimarrona.

La zona en torno a El Castigo fue poblada por afroamericanos fugados de las minas de Barbacoas e Iscuandé y de las haciendas del Cauca. Gradualmente se estructuró una economía estacional y de subsistencia con la división del trabajo: los hombres se encargaban de las actividades agrícolas y el abigeato y las mujeres se hacían cargo del manejo del hogar, algunas actividades agrícolas y el mazamorreo. Los vínculos de parentesco en torno a familias matriarcales extensas determinaban las relaciones sociales.

La región, por su vocación libertaria y su inaccesibilidad, se convirtió en refugio seguro de bandidos, maleantes y prófugos de la justicia⁶³. El Castigo es además uno de los pocos lugares de América donde los afro y los indígenas pudieron coexistir pacíficamente y llegaron a mezclarse interracialmente. Los colonos blancos y mestizos se mezclaron también e introdujeron gradualmente la producción agrícola en la economía regional.

A la región llegaron a inicios del Siglo XIX los ejércitos patriotas comandados por los terratenientes del Cauca y del norte del país. La población, con tradición de independencia y libertad, se organizó en guerrillas para rechazar la opresión de los patriotas, se puso a órdenes de los comandantes realistas y se ganó para siempre el rechazo de los caucanos y el poder capitalino.

8.3.4. El modelo colonizador del norte de Nariño: hacienda y platanal

Ya desde el siglo 18 la región comenzó a ser lugar de colonización. Como ocurrió en varias zonas del país, el factor determinante de la colonización de la Cordillera Norte de Nariño fue la configuración de la

⁶³ ZULUAGA R, Francisco U y BERMUDEZ, Amparo (1997), *La Protesta Social en el Suroccidente Colombiano: Siglo XVIII*, Centro Editorial Facultad de Humanidades, Universidad del Valle, Instituto de Altos Estudios Jurídicos.

Hacienda como unidad económica productiva por excelencia, núcleo de poblamiento del territorio y centro de articulación social y explotación económica de la población vecina. En grandes espacios rurales despoblados, la Hacienda fue el punto de reproducción de la institucionalidad, inicialmente colonial y luego republicana, al servicio del terrateniente.

Las Haciendas de finales del siglo 18 y el siglo 19 en la Región cordillerana del norte de Nariño obligaron a huir al cimarrón, al mestizo y al campesino blanco pobre. Éstos iniciaron el poblamiento de territorios indómitos a los cuales no podía llegar la hacienda. Dieron lugar a otro modelo colonizador centrado en la pequeña propiedad y a la vez en la negación de la hacienda, con vínculos de solidaridad social y laboral con los pequeños propietarios vecinos. A este minifundio se le llamó “Platanal”.

“La unidad económica y de asentamiento en el Patía fue el platanal, constituido fundamentalmente por pequeñas parcelas localizadas en las orillas de los ríos y quebradas y en los Intersticios de las haciendas. Allí el negro y su familia constituyeron la célula básica de la sociedad patiana. Organizaron una producción de artículos de primera necesidad (plátano, maíz, yuca), complementada con la pesca, el mazamorreo y el ejercicio esporádico del peonazgo —en las haciendas vecinas— y el abigeato. Hubo entonces un poblamiento incipiente, origen de las veredas, constituido por la concentración de varios platanares generalmente en la confluencia de los ríos”⁶⁴.

A la configuración del modelo de pequeña propiedad rural se sumaron algunos ingredientes propios de la zona: la marginalidad y el abandono del Estado y la poca fertilidad de los suelos. Se generó entonces una economía campesina marginal, con pocas posibilidades de desarrollo y gran informalidad en la propiedad de la tierra, pues nunca hubo esfuerzos por buscar la titulación ni por concederla.

En los años 90 comenzaron a llegar los narcotraficantes y raspachines y con ellos el despojo de tierras por grupos armados ilegales, que buscan no solo el control de la tierra para adscribirla a la economía ilegal, sino el control de los corredores estratégicos que unen a la costa Pacífica con la Zona Andina y el Putumayo y con la frontera con el Ecuador⁶⁵.

Hoy las necesidades y demandas de los campesinos de la zona son el fruto de su historia: la salida de los traficantes usurpadores, la titulación de la propiedad individual a través de la adjudicación de baldíos o la institucionalización de las transmisiones intergeneracionales del derecho de posesión y el desarrollo de obras de infraestructura y bienes públicos.

⁶⁴ Zambrano, Fabio -Compilador- (1998): “Colombia: País de Regiones”, Tomo 3. Cinep, Bogotá. Sección Poblamiento, Territorios Humanos, parte VI. Región Suroccidental.

⁶⁵ La situación de desplazamiento en esta área del departamento de Nariño y sus implicaciones dentro del despojo sistemático de tierras por parte de los grupos armados ilegales ha sido reconocida por el Gobierno Nacional, que ha expedido Circulares como la 233 de 2010 ordenando a los Notarios seguir un trámite especial de cuidado a la hora de hacer modificaciones de la propiedad de bienes inmuebles en ciertas zonas rurales del municipio de Policarpa (Nariño).

8.3.5. Territorios Colectivos en los municipios de la Cordillera Norte

Las comunidades afrocolombianas del piedemonte de la cordillera occidental de Nariño no han sido masivamente atendidas con el reconocimiento de sus propiedades. Solamente se ha concedido un título colectivo por 116 mil km² a nombre del Consejo Regional Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental (COPDICONC). Existe por tanto una enorme diferencia entre la lista de propiedades colectivas tituladas por el Incoder y el mapa de resguardos indígenas y títulos colectivos afrocolombianos del Instituto Agustín Codazzi.

8.4. Los diferentes tipos de Propiedad en las Zonas de Consolidación de Nariño

Un problema evidente en los municipios de consolidación de Nariño es que no se cuenta con un proceso de titulación de tierras que permita facilitar la protección de las familias y comunidades.

Una de las principales características del ordenamiento jurídico de la propiedad en estas zonas es que se las ha configurado como territorios baldíos, sin tener en cuenta que las comunidades afrocolombianas y campesinas las han ocupado en un largo proceso de colonización.

Como se examina enseguida, la ley 70 de 1993 definió criterios para la titulación de los territorios colectivos afro y los resguardos indígenas. No obstante, el proceso de titulación resultó dispendioso y poco efectivo. Ello ha facilitado a los grupos armados al margen de la Ley sus acciones para apoderarse de las tierras ocupadas mediante medidas de intimidación, para consolidar su dominio sobre los corredores estratégicos del tráfico de drogas ilícitas y su poder para agenciar inversiones agrícolas de gran envergadura.

La titulación de tierras para territorios colectivos indígenas y afro y para predios individuales campesinos es determinante a la hora de disminuir la violencia y la penetración ilegal, dada la relación directa que se genera entre el control legítimo de la tierra y el imperio de la ley.

Observamos tres tipos de propiedad rural en los municipios de la Zona de Consolidación de Nariño: los títulos colectivos de los Consejos Comunitarios Afrocolombianos, los títulos colectivos de los Resguardos Indígenas y las propiedades individuales de las áreas campesinas. Estos predominan respectivamente en la Región Pacífica, la Región Cordillera-Centro y la Región Cordillera Norte.

8.4.3. Características Generales de los Territorios Colectivos Afrocolombianos

Los 332 mil habitantes afrocolombianos de Nariño son el 20% de la población del departamento. El área de Consejos Comunitarios beneficia a 100 que representan tan solo el 30% de los miembros de la comunidad afro.

En los municipios de consolidación están ubicados el 70% de los Consejos Comunitarios de Nariño. En ellos habita en 77% de las familias de Consejos Comunitarios de Nariño y 23% del país.

La Tabla No. 15 muestra los Consejos Comunitarios aprobados hasta finales de 2010 en los municipios de consolidación de Nariño, y reporta su área y número de familias y habitantes, entre otros datos.

8.4.4. Características Generales de los Resguardos Indígenas en la Zona de Consolidación

La población indígena en municipios de consolidación de Nariño es de 37 mil personas. De ellas, 25 mil (68%) se encuentran en Resguardos. El área que ocupan representa apenas el 1,02% del total ocupado por Resguardos Indígenas en Colombia. Conviene tener en cuenta que los Resguardos más grandes y poblados del departamento de Nariño no hacen parte de la zona de consolidación pues las estructuras sociales indígenas han puesto una barrera a las fuerzas de la ilegalidad.

Nariño y Cauca son los departamentos con mayor población indígena del país, pero proporcionalmente tienen una porción mínima del área total de Resguardos, lo cual muestra la presión sobre las tierras indígenas en ambos departamentos y explica la intensidad de sus reivindicaciones de tierras.

La Tabla No. 16 muestra los Cabildos Indígenas aprobados en los municipios de consolidación de Nariño y algunos datos representativos.

8.4.5. Propiedades colectivas y predios individuales

La Tabla No. 17 muestra el área total de cada uno de los municipios de consolidación y la parte que corresponde a títulos colectivos (Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios). El área remanente corresponde a predios individuales, baldíos y parques naturales⁶⁶.

⁶⁶ Sin embargo, hay que tener en cuenta que dentro de este ejercicio se pueden presentar las siguientes excepciones:

- a. Los títulos de propiedad individual que pueden existir dentro del territorio de un Consejo Comunitario, y que fueron incluidos dentro de la adjudicación global por parte del Estado. En este caso, generalmente, como lo habíamos mencionado, los “propietarios” individuales generalmente llegan a un acuerdo con el Consejo Comunitario para el manejo de esos predios, que pasan a ser propiedad colectiva pero con formas de explotación particular.
- b. Puede presentarse, como ya lo anotamos en los municipios de Leyva, El Rosario y Cumbitara, territorios de Consejos Comunitarios que aún no han sido adjudicados de manera oficial por parte del Estado, y que por lo tanto se toman como terrenos “baldíos” de propiedad individual (donde la nación es considerada como la propietaria).
- c. No se tienen en cuenta, la existencia de territorios adjudicados a los Resguardos o Consejos Comunitarios, donde el Estado ha limitado la explotación y les ha conferido especial protección desde el punto de vista ecológico. Es el caso de los Parques Naturales, como el Parque Nacional Natural de Sanquianga.

Tabla No. 15
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Características de los Territorios Colectivos Afrocolombianos

MUNICIPIO	CONSEJO COMUNITARIO	ÁREA OFICIAL HECTÁREAS	VEREDAS	FAMILIAS	PERSONAS	FECHA
Santa Bárbara	Unicosta	25.380,0000	10	245	1.352	09-feb-98
Tumaco	Veredas Unidas	13.170,0000	3	229	1.322	24-nov-99
Mosquera, Tumaco, Francisco Pizarro	Acapa	94.388,4425	32	1.453	8.106	22-may-00
Olaya Herrera	Sanquianga	33.429,0614	24	684	3.501	21-nov-00
Olaya Herrera	Río Satinga	24.507,0400	20	672	4.026	18-dic-00
Barbacoas	Manos Unidas del Socorro	9.664,2407	10	180	1.263	21-dic-01
Tumaco	Unión del Río Chagúí	27.214,6891	24	1.308	7.478	03-dic-02
Tumaco	Imbilpí del Carmen	2.783,3182	1	71	509	23-dic-02
Tumaco	La Nupa del Río Caunapí	183,6000	1	87	371	23-dic-02
Tumaco	Río Gualajo	2.774,6834	4	147	786	23-dic-02
Tumaco	Tablón Salado	3.114,8997	4	140	725	23-dic-02
Tumaco	Unión Río Rosario	10.647,9204	13	482	2.289	23-dic-02
Olaya Herrera	Gualmar	5.787,7310	4	156	915	28-abr-03
Policarpa y Santa Bárbara	Cordillera Occidental - COPDICONC	136.265,3152	35	488	2.648	28-abr-03
Tumaco	Río Mejicano	13.462,8056	5	286	1.649	28-abr-03
Tumaco	Bajo Mira y Frontera	46.481,9407	42	1.240	6.271	21-jul-03
El Charco	Alto Río Sequihonda	9.714,6329	8	171	1.020	06-oct-04
Barbacoas	Bajo Río Guelmambí	9.368,2136	11	278	1.510	06-oct-04
Tumaco	Tablón Dulce	998,7661	1	174	927	31-may-05
El Charco	Pro-Defensa del Río Tapaje	149.994,9081	56	1.771	11.904	01-ago-05
Santa Bárbara	Chanzará	3.144,3011	3	80	490	01-dic-05
Santa Bárbara	Cuenca del Río Iscuandé	76.590,6245	31	437	2.401	01-dic-05
Tumaco	Cortina Verde Mandela	1.204,7341	5	38	305	01-feb-06
Barbacoas	Alejandro Rincón del Río Ñambí	9.749,8875	8	257	1.306	13-dic-06
Barbacoas	La Gran Minga de los Ríos Inguambí y Albí	2.257,9195	7	257	1.171	13-dic-06
Tumaco	Rescate Las Varas	14.674,6438	15	952	4.126	13-dic-06
Barbacoas	Nueva Alianza	11.267,5709	1	595	3.092	10-dic-07
Tumaco	Alto Mira y Frontera	24.790,4537	39	1.327	6.784	08-mar-05 02-mar-06
Total Zona de Consolidación		763.012,3437	417	14.205	78.247	
Total Departamento		1.083.698,2202	551	18.337	100.315	
Total Nacional		5.200.607,0245		61.667	322.183	

Fuente: INCODER, 2010

Tabla No. 16
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Características de los Resguardos Indígenas

N°	Municipio	Resguardo	Grupo Étnico	Fecha Constitución	Área Oficial Hectáreas	Población
1	Barbacoas	Guelnambi - Carano	Awá	Noviembre 94	2.590	97
2		Honda Río Guiza	Awá	Abril 03	334	151
3		Pipalta - Palbi - Yaguapi	Awá	Mayo 96	2.556	115
4		Saunde Gulguay	Awá	Abril 03	7.801	561
5		Tortugaña, Telembi, Punde, Pitadero, Bravo, Tronquería, Zabaleta	Awá	Julio 98	24.918	1.252
6		Tronquería - Pulgande - Palicito	Awá	Junio 01	10.501	668
7	El Charco	Integrado del Charco	Eperara Siapidara	Octubre 00	3.743	722
8		Maíz Blanco	Eperara Siapidara	Agosto 06	142	61
9		Morrito	Eperara Siapidara	Agosto 06	907	47
10	Olaya Herrera	La Floresta - Santa Rosa - San Francisco	Eperara - Siapidara - Trua	095-07-11-89	8.513	367
11		Rio Satinga (Bacao)	Eperara - Siapidara - Trua	095-07-11-89	3.924	463
12		Sanquianguita	Eperara Siapidara	Diciembre 99 Diciembre 00	635	180
13	Ricaurte	Alto Albí	Awá	Julio 86	4.760	108
14		Alto Cartagena	Awá	Diciembre 02	3.804	343
15		Chagui, Chimbuza, Vegas, San Antonio, Otros	Awá	Febrero 02	4.482	1.116
16		Guambi-Yaslambi	Awá	Agosto 78 Julio 83	3.000	187
17		Cuaiquer Integrado La Milagrosa	Awá	Diciembre 02	3.141	1.991
18		Cuasbil - La Faldada	Awá	Noviembre 94	1.825	169
19		Cuascuabi - Paldubi	Awá	Junio 94	566	266
20		Cuchilla Palmar	Awá	Abril 93	2.775	245
21		El Sande	Awá	Diciembre 97	8.825	1.212
22		Guadual - Cumbas - Magui - Imbima	Awá	Noviembre 94	6.120	901
23		Gualcala	Awá	Julio 92	17.180	348
24		Nulpe Medio - Alto Río San Juan	Awá	Mayo 94	37.145	2.611
25		Palmar de Imbi	Awá	Diciembre 02	7.315	530
26		Pialapi - Pueblo Viejo - San Miguel Yare	Awá	Febrero 93	5.277	1.575
27		Pingullos - Sardinero	Awá	Diciembre 93	10.400	368
28	Ramos - Mongón - Manchuria	Awá	Julio 92	4.783	309	
29	Samaniego	Planadas de Telembí	Awá	Febrero 07	3.037	359
30	Santa Bárbara	Quebrada Grande	Eperara Siapidara	Agosto 06	774	79
31	Tumaco	Chinguirito - Mira	Awá	Mayo 03	594	168
32		El Cedro, La Brava, Las Peñas, Pilvi y La Pintada	Awá	Junio 00	4.938,2349	562
33		El Gran Sábalo	Awá	Abril 93	56.750	2.194
34		Gran Rosario	Awá	Mayo 96	15.561	1.281
35		Inda Zabaleta	Awá	Abril 03	5.909	790
36		Kejuambí Feliciana	Awá	Abril 03	2.177	265
37		La Turbia	Awá	Abril 90	28.234	886
38		Nunalbí Alto Ulbí	Awá	Abril 03	10.363	407
39		Piedra Sellada Q. Tronquería	Awá	Mayo 96	2.282	112
40		Piguambi Palangala	Awá	Mayo 99	500	401
41		Pulgande Campoalegre	Awá	Mayo 99	1.034	237
42		San Agustín - La Floresta	Eperara Siapidara	Mayo 96	54	48

Fuente: INCODER, 2010

Tabla No. 17
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Tipos de propiedad de la tierra, 2010

Municipio	Área Total	Área Colectiva Consejos Comunitarios		Área Colectiva Resguardos		Total Área Colectiva		Área Individual	
	Km2	Km2	%	Km2	%	Km2	%	Km2	%
Barbacoas	1.877	423	23	487	26	910	48	967	52
Cumbitara	365	-	-	-	-	-	-	365	100
El Charco	2.485	1.597	64	48	2	1.645	66	840	34
El Rosario	566	-	-	-	-	-	-	566	100
Leiva	316	-	-	-	-	-	-	316	100
Olaya Herrera	990	637	64	131	13	768	78	222	22
Policarpa	467	116	25	-	-	116	25	351	75
Ricaurte	2.422	-	-	1.214	50	1.214	50	1.208	50
Samaniego	765	-	-	30	4	30	4	735	96
Santa Bárbara	1.240	1.232	99	8	1	1.240	100	-	-
Tumaco	3.778	1.615	43	1.284	34	2.899	77	879	23

Fuente: Cálculos propios con base en información de INCODER-IGAC, 2010.

Puede observarse que Santa Bárbara, Olaya Herrera, Tumaco, El Charco, Ricaurte y Barbacoas tienen más de 48% de su área en tierras de propiedad colectiva (hasta 100% en el caso de Santa Bárbara). En Santa Bárbara, Olaya Herrera y el Charco predominan los Consejos Comunitarios, mientras que en Ricaurte predominan los Resguardos Indígenas y hay cierto equilibrio en ambas modalidades en Barbacoas y Tumaco. En los municipios de la Región Cordillera Norte prima la tenencia individual.

8.4.6. El Caso del Parque Nacional Natural de Sanquianga

La Ley 2 de 1959 declaró reserva forestal a toda la cuenca del pacífico colombiano. Con el paso del tiempo, se vio la necesidad de reconocer la presencia ancestral de los pueblos afrocolombianos en estos territorios, situación que se abordó en la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993. Como se anotó antes, estos actos no fueron un reconocimiento del territorio ancestral afro (como en el caso indígena), sino el otorgamiento a los afrocolombianos del carácter de colonos en tierras baldías de propiedad del Estado, a los cuales puede adjudicar títulos colectivos.

En 1977 se hizo la declaratoria oficial del Parque Natural Sanquianga. Éste comprende gran parte del territorio de los municipios de la Costa Pacífica localizados al norte de Tumaco, Incluyendo Iscuandé, El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara. Incluye las cuencas de los ríos Iscuandé, Tapaje, La Tola, Sanquianga y Guandipa que forman una red de esteros que trasvasan sus aguas al Océano Pacífico por las bocanas de Chanzará, Iscuandé, Tapaje, Amarales, Sanquianga, Guascama, Barrera, Tasquita y Pasacaballos.

Habitaban en el parque algunas comunidades indígenas desde la época precolombina, y desde la colonia, poblaciones afrodescendientes que son numérica y culturalmente predominantes, lo mismo que un grupo de hispanodescendientes (los “culimochos”) conocidos por su tradición naval de varios siglos y culturalmente articulados con la población afro.

En la zona del Parque Sanquianga hay comunidades afrocolombianas que tienen un modo de inserción en el territorio que es sostenible desde el punto de vista ambiental pues sus actividades agrícolas, artesanales y pesqueras respetan el medio ambiente, a diferencia de otros procesos de colonización de otras regiones del país y las autoridades de las comunidades afrodescendientes están dispuestas a orientar actividades de conservación del parque.

Les han sido otorgados títulos colectivos como Consejos Comunitarios. El título colectivo al Gran Consejo Comunitario del Río Sanquianga expedido en 2000 hace la siguiente consideración: “El área en donde se ubica el territorio objeto de titulación es la región del Choco biogeográfico, específicamente la cuenca del río Sanquianga, en la costa Pacífica nariñense, considerada dentro de la política ambiental nacional, como un ecosistema estratégico que debe ser conservado, **porque los valiosos recursos genéticos y de biodiversidad que hoy existen en esta región se constituyen como bienes públicos propiedad de toda la nación**, vitales para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias allí asentadas, para el desarrollo del país y el futuro de la humanidad. **Vista así la política de titulación colectiva es una estrategia de conservación y aprovechamiento sostenible de los valiosos recursos naturales que existen en la cuenca del Pacífico colombiano**” (Negrillas nuestros).

Pero junto con la titulación colectiva a las comunidades afrodescendientes por las razones anotadas, también se están concediendo títulos de propiedad individual en el territorio de los Consejos Comunitarios. Hasta el momento en el Parque Natural Sanquianga han sido otorgados al menos 270 títulos de propiedad individual y han sido autorizadas más de cien operaciones de compraventa⁶⁷. Esta situación es dañina para los Consejos Comunitarios y estimula la presión sobre la tierra de diversos intereses individuales, en perjuicio del equilibrio ambiental del Parque y de las comunidades que lo habitan.

⁶⁷ Datos de Parque Nacional Natural de Sanquianga. Plan de Manejo (2005-2009).

9. Situación de la Integración y las Comunicaciones

El concepto de integración alude a que algo o alguien pase a formar parte de un todo. Hasta ahora, y en muchos sentidos, varias regiones de Nariño –y en algunos aspectos todo el departamento– no han hecho parte del país. Sus habitantes han permanecido al margen de las dinámicas sociales, económicas y políticas de la vida nacional. Esto, conjugado con otros factores, no solo ha redundado en un significativo atraso, sino que también ha limitado al Estado en función de garantizar los derechos básicos de los ciudadanos.

Las vías, la electrificación y las telecomunicaciones son los principales canales de integración. Su estado en los municipios nariñenses de consolidación se presenta a continuación.

9.1. Características geográficas generales

Como hemos visto, los municipios de consolidación del Departamento de Nariño se localizan en tres regiones: Pacífica, Cordillera Norte y Cordillera Centro.

Las regiones Cordillera Centro y Norte son andinas, con mesetas y grandes pendientes, y suelos de rocas muy resistentes. La región Pacífica, en cambio, es predominantemente plana, con terrenos pantanosos y una alta concentración de aguas superficiales. Presenta un importante número de ríos y esteros que la atraviesan y desembocan al mar. El movimiento de la marea es bastante pronunciado pues cada seis horas sube o baja cerca de 3,5 metros. En gran parte de la región Pacífica el único medio de comunicación es acuático, pero cuando la baja la marea los esteros se secan y no puedan ser utilizados para transportar personas ni víveres.

Tanto la zona cordillerana y como la pacífica tienen altos niveles de pluviosidad a lo largo del año. Ambas zonas tienen alta exposición a diferentes riesgos naturales, tales como inundaciones por lluvias, por la acción mareal o por el desbordamiento de los ríos y alta vulnerabilidad a terremotos, tsunamis, deslizamientos y avalanchas.

Las amenazas naturales ponen en riesgo las viviendas, las instalaciones de uso institucional como centros educativos y de salud –que por con frecuencia presentan deficiencias estructurales y constructivas–, los servicios básicos como acueductos, alcantarillados y redes eléctricas, y la infraestructura de transporte

9.2. Infraestructura vial

9.2.3. Vías secundarias

La información sobre la red vial de Nariño es precaria. Hasta donde ha sido posible obtener datos, El Charco, Olaya Herrera y Santa Barbaba en la región Pacífica, y Leiva y Cumbitara en la región Norte, vías secundarias y por ello son los que tienen mayores dificultades para comunicarse con las vías principales del departamento. Barbacoas, El Rosario, Policarpa, Ricaurte y Samaniego suman 306.9 km de vías secundarias, que representa el 19% de las vías secundarias de todo el departamento. La mayoría de ellas está en afirmado y ordinariamente en regular estado. Cumbitara y Policarpa comparten 14 km de vías secundarias en el tramo Policarpa – Pusmeo – Pizanda (Ver Tabla No. 18).

Mapa No. 3
Departamento de Nariño
Red Vial

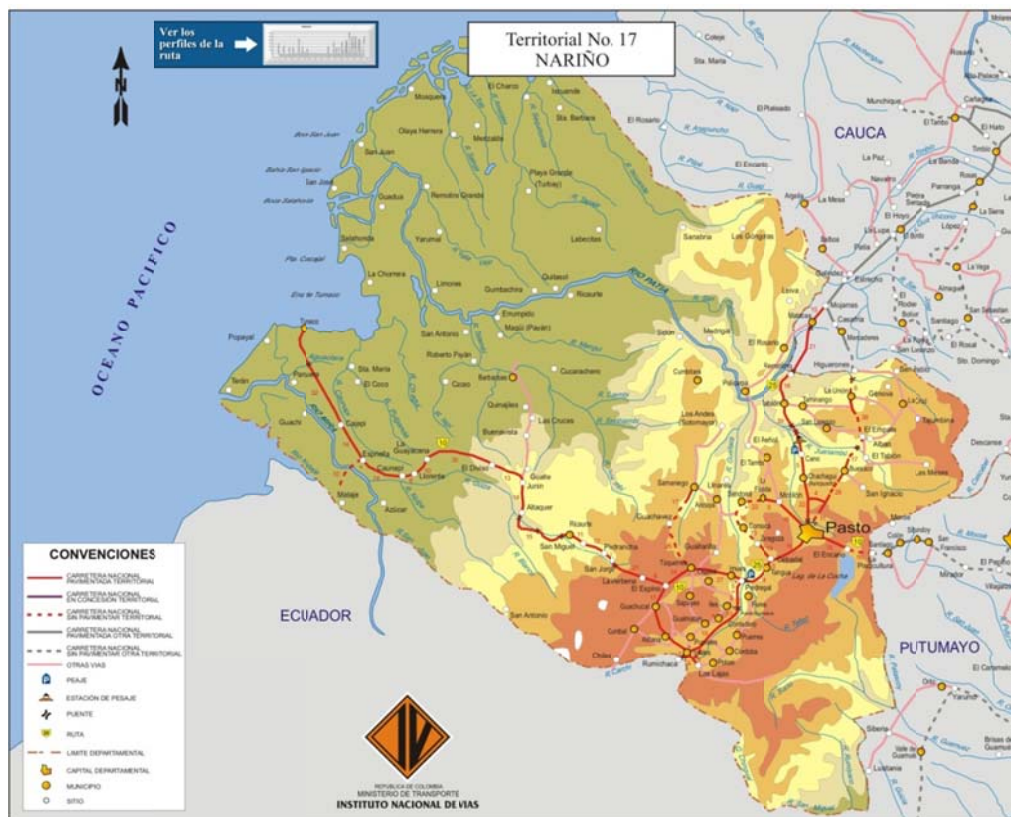


Tabla No. 18
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Vías Secundarias, 2010

MUNICIPIO	Tramo	Longitud (Km)	Red Pavimentada KM			Red Afirmada KM		
			B	R	M	B	R	M
Barbacoas	Cruce Tramo 1002 (Junín)- Barbacoas	57		17			30	10
Cumbitara	n.d.							
El Charco	n.d.							
El Rosario	Cruce Ruta 25 (El Bado) - Rosario	16					16	
Leiva	n.d.							
Olaya Herrera	n.d.							
Policarpa	Policarpa – Pusmeo - Pizanda	14					14	
	Policarpa – Ejido - Madrigal	24					25	
	Policarpa – Campoalegre	10					10	
	Cuchillas - Santander	4,6					4,6	
Ricaurte	Chucunes – San Isidro – La Planada	7,5					7,5	
Samaniego	Samaniego – La Llanada - Sotomayor	46					46	
	Samaniego – Empate- Ancuya - Ahumada	35,6					35,6	
	4 Esquinas (Empate) – Tambillos Pueblo Viejo - Tabiles	20					20	
	Chuguldi – Las Piedras – La Planada	13					13	
	Tanama – Chuguldi – El Decio	20					20	
	Providencia – Maranguay	5,5					5,5	
	Samaniego – Repetidora	13,5					13,5	
	Samaniego – Partidero	11,7					11,7	
	El Llano - Chuguldi	8,5					8,5	
Santa Bárbara	n.d.							
Tumaco	n.d.							

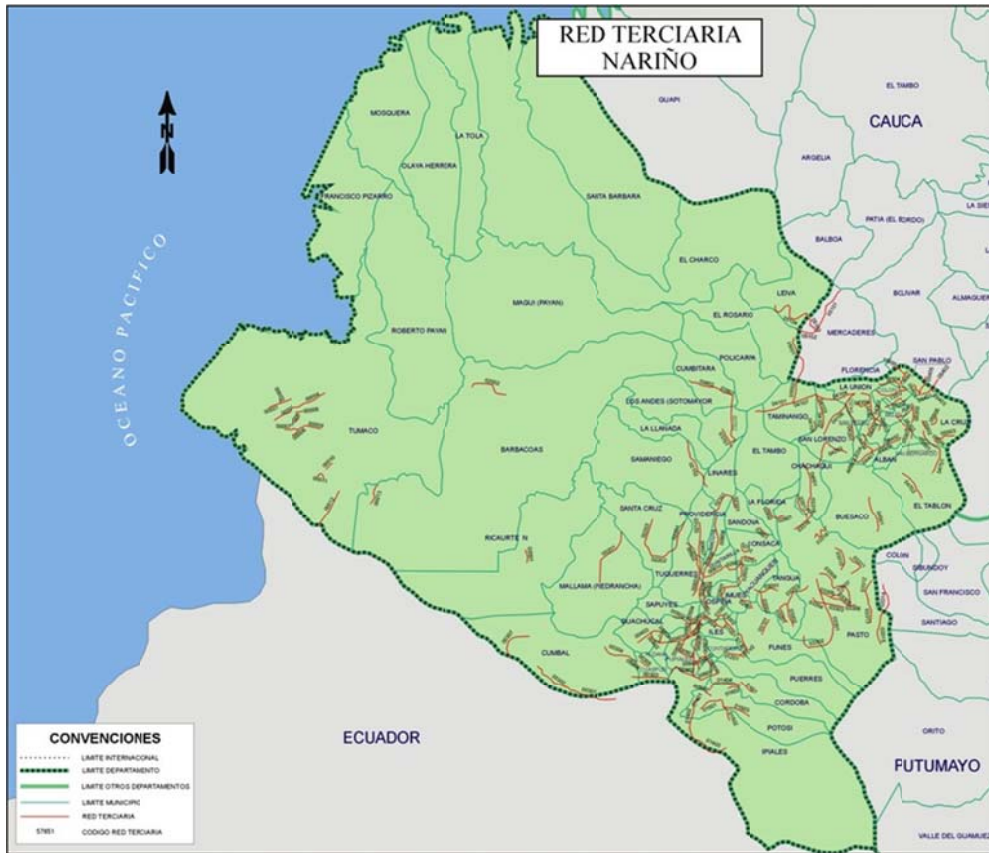
Fuente: Gobernación de Nariño – Secretaria de Infraestructura

Los municipios del litoral pacífico se comunican principalmente por medio de los ríos y esteros. Tumaco básicamente cuenta con una sola vía que se considera parte de la red primaria nacional y le conecta directamente con la Carretera Panamericana.

9.2.4. Vías terciarias

Con excepción de Tumaco, los municipios del Pacífico carecen de vías terciarias. Por su parte, los municipios situados en la cordillera tienen proporcionalmente menos vías terciarias que cualquiera otro situado en la parte andina del país. De ahí que la deficiencia vial no pueda atribuirse sólo a la topografía, pues Ricaurte tiene terrenos sólidos pero carece por completo de vías terciarias (Ver Mapa No. 4).

Mapa No. 4
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Vías Terciarias, 2010



La Tabla No. 19 muestra cómo se distribuyen los 210 km. de vías terciarias de los 11 municipios de consolidación. Estos 210 km. representan el 5% del total de la red terciaria del departamento de Nariño. Son en su mayoría caminos de herradura y carreteras destapadas que se encuentran en regular estado.

Estas cifras contrastan sustancialmente con la cantidad de vías terciarias en otros departamentos. Nariño se caracteriza por tener, junto con Chocó, la densidad vial más baja entre los departamentos andinos de Colombia

Tabla No. 19
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Vías Terciarias, 2010

MUNICIPIO	Tramo	Longitud KM	Red Afirmada KM		
			B	R	M
Barbacoas	Altaque – Vegas	4,15		4,15	
	Barbacoas – Payán	6,2		6,2	
Cumbitara	Pizanda – Aminda	3,35		3,35	
	Pizanda – Cumbitara	14,7		14,7	
El Charco	n.d.	n.d.			
El Rosario	Remolino – El Rosario	15		15	
	El Rosario - Rincón	10,1		10,1	
Leiva	Leiva – El Palmar	16,6		16,6	
	Mamaconde – Santa Lucía	15,2		15,2	
	Santa Lucia – Martin Pérez	18		18	
	Santa Lucia - Leiva	11,7		11,7	
Olaya Herrera	n.d.	n.d.			
Policarpa	Remolino – Altamira - Policarpa	9,5		9,5	
Ricaurte	n.d.	n.d.			
Samaniego	Bonete - Providencia	11,2		11,2	
	Samaniego – Puente Tierra	17,5		17,5	
	Samaniego – Tabiles	17,5		17,5	
	Bolívar – El Vergel	23,5		23,5	
Santa Bárbara	n.d.	n.d.			
Tumaco	Bucheli – Descolgadero	7,75		7,75	
	Bucheli – Inguapi	1		1	
	Chilivi – San Isidro	7,7		7,7	
	Jardín - Mascaray	2,1		2,1	
	K25 – Ceibito – Guayacanes – Uribe Uribe	2		2	
	La Y – Albania - Bocas de Cajapí	4,9		4,9	
	Cajapí – Peña Colorada	5,9		5,9	
	Cajapi – Dos Quebradas	4,9		4,9	
	Juan Domingo – Vuelta Larga	2,7		2,7	
	Espriella – Rio Mataje	17,3		17,3	
	Llorente – Inda – Palay	6,5		6,5	
	Pital – Piragua – Chimbuzal	3,4		3,4	
Chilvi - Robles	11,2		11,2		

Fuente: Gobernación de Nariño - Secretaria de Infraestructura

9.3. Comunicación fluvial

A primera vista podría pensarse que la comunicación en la región Pacífica es fácil debido a la gran cantidad de caños y esteros existentes. La realidad es diferente pues se trata de aguas de baja profundidad y navegabilidad sujeta a los ciclos de 6 horas de las mareas. Los medios de transporte disponibles no están adaptados a estas condiciones. El Invías reconoce por ello que los municipios del Pacífico nariñense se encuentran aislados del resto del país debido a la carencia de carreteras y las deficiencias de la comunicación fluvial e inter-esteros.

Desde el punto de vista de la navegabilidad, la región Pacífica se divide dos sectores: Guapi – Mosquera y Mosquera – Tumaco. El sector Guapi-Mosquera, más sujeto a la dinámica de las mareas, comprende los esteros de Brazo de Guapi, Brazo de Limones, Bagrero, Canal Currupe, Soledad, Las Varas, Yansalá, Santo Domingo, Martínez, El Secadero, El Batacaro y Mosquera. En la llanura aluvial tiene muchos viejos cauces secos. Las poblaciones de El Charco y Bocas de Satinga, localizadas en este sector, están frente a ríos y se protegen de su erosión mediante diques. El sector Mosquera-Tumaco está bajo la influencia del delta del río Patía, donde se forma el río Guandipa. Comprende los esteros Cocalito, Caballo, Majagual, Correntoso, Mariano y Salahonda.

El transporte se realiza en lanchas que también se utilizan en aguas marinas y tienen por ello un calado que limita su adaptación a profundidades mínimas y variables. La disponibilidad de combustible es limitada y el precio muy elevado debido a los controles establecidos por las autoridades para evitar su utilización en el procesamiento de cocaína. Dadas las restricciones de navegación y los costos del combustible, las tarifas para los usuarios resultan extraordinariamente elevadas: un tiquete para el transporte fluvial entre municipios de la costa Pacífica nariñense llegan a costar lo mismo que un viaje en bus entre Bogotá y Medellín o Bogotá y Santa Marta. Además, las tarifas varían dependiendo de la condición meteorológica. Por estas razones, los habitantes del Pacífico rara vez pueden desplazarse y ello limita severamente el ejercicio de sus derechos y sus condiciones de bienestar, a la vez que los hace vulnerables a las ofertas de los ocupantes foráneos de sus territorios.

9.4. Electrificación

De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, la cobertura de energía eléctrica en las cabeceras de los 11 municipios analizados es superior al 90%, porcentaje que supera el promedio departamental de 80%. Pero la cobertura es precaria en los demás centros poblados y mínima en zonas rurales. La cobertura de energía eléctrica en los centros poblados de Barbacoas, Olaya Herrera, Samaniego y Santa Bárbara está por debajo del 50%. En el área rural, sólo 3 de los 11 municipios superan el promedio de cobertura departamental de energía eléctrica.

Tabla No. 20
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Coberturas de Energía Eléctrica, 2005

Municipio	Cabecera	Centro Poblado	Resto Rural
Barbacoas	98%	34%	19%
Cumbitara	98%	99%	59%
El Charco	29%	1%	1%
El Rosario	92%	n.d.	78%
Leiva	96%	79%	51%
Olaya Herrera	74%	20%	27%
Policarpa	99%	100%	88%
Ricaurte	96%	100%	35%
Samaniego	100%	16%	80%
Santa Bárbara	98%	48%	18%
Tumaco	97%	69%	17%

Fuente: Federación Colombiana de Municipios

Los municipios de la región Pacífica (Tumaco, Barbacoas, Olaya Herrera, El Charco y Santa Bárbara) han sido catalogados dentro de las zonas no interconectadas. No obstante, el Ministerio de Minas y Energía está tramitando un proyecto para la construcción de la “Línea de interconexión eléctrica a 115KV desde Popayán a Guapi, Costa Pacífica, Cauca–Nariño y subestaciones asociadas”. Este proyecto debe ejecutarse en su totalidad en 2012 y requiere una inversión estimada en los \$210.831 millones de pesos. La empresa Cedelca será la responsable de las actividades de administración, operación y mantenimiento futuro. Olaya Herrera, El Charco y Santa Bárbara están incluidos dentro de este proyecto y se espera que una vez terminado, el servicio de energía eléctrica tenga una continuidad de 24 horas al día. De acuerdo con los datos de ISA, las cabeceras de estos municipios tienen el servicio durante 15 horas diarias en promedio.

Cedear reportó que los municipios de consolidación no hacen parte de su plan de expansión eléctrica para los próximos años debido a que se requerirían mayores niveles de tensión para poder cubrirlos.

9.5. Telecomunicaciones

9.5.3. Radio y televisión

De acuerdo con los datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en los 11 municipios analizados solo existen 5 emisoras comunitarias y 3 emisoras de interés público. Apenas 1 (Tumaco) tiene señal de emisoras comerciales⁶⁸.

⁶⁸ La información sobre emisoras en Cumbitara, El Charco, El Rosario, Policarpa y Santa Bárbara es inconsistente o inexistente.

Tabla No. 21
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Emisoras de Radio, 2010

Municipio	Comunitaria	Comercial	Interés Público
Barbacoas	1	-	1
Cumbitara	n.d.	n.d.	n.d.
El Charco	n.d.	n.d.	n.d.
El Rosario	-	-	-
Leiva	1	-	-
Olaya Herrera	1	-	-
Policarpa	n.d.	n.d.	n.d.
Ricaurte	-	-	1
Samaniego	1	-	-
Santa Bárbara	n.d.	n.d.	n.d.
Tumaco	1	3	1

FUENTE: Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones

Según el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada, los 11 municipios tienen proyectado al menos una frecuencia tipo C y D⁶⁹. Policarpa y Tumaco tienen, cada uno, una frecuencia destinada a interés público y Cumbitara, Leiva y Tumaco ya tienen frecuencias asignadas.

Tabla No. 22
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Servicio de televisión pública radiodifundida, 2010

Municipio	Estado Servicio	Observaciones
Barbacoas	En servicio	-
Cumbitara	En servicio	Pendiente de realizar mediciones de campo para ratificar cubrimiento.
El Charco	En servicio	-
El Rosario	Sin servicio	Está proyectada su cobertura mediante el "Plan de Expansión y Mejoramiento del Cubrimiento".
Leiva	En servicio	-
Olaya Herrera	En servicio	Pendiente de realizar mediciones de campo para ratificar cubrimiento.
Policarpa	Sin servicio	Aún no se tiene previsto un proyecto específico para la implementación de estaciones de transmisión.
Ricaurte	En servicio	-
Samaniego	En servicio	-
Santa Bárbara	En servicio	-
Tumaco	En servicio	-

FUENTE: RTVC

⁶⁹ Las emisoras tipo C son las que tienen una señal que puede ser captada en zonas muy amplias, tanto urbanas como rurales, que salen del territorio del municipio de origen. Las emisoras tipo D son las que operan con parámetros restringidos de cobertura dentro de un municipio.

La comunidad indígena Awá, en su Plan de Salvaguarda, ha solicitado el diseño e implementación de un sistema de comunicación y atención de emergencias para la reducción de su vulnerabilidad, con su operación a cargo de UNIPA, CAMAWARI y ACIPAP. También proponen la creación de una emisora de ACIPAP, y el mejoramiento y ampliación de frecuencias de las emisoras “La voz de los Awá” y “Camawari Estéreo”.

De acuerdo con la RTVC, 8 de los 10 municipios cuentan con televisión pública radiodifundida, con acceso a Señal Colombia, Canal Uno y Canal Institucional. Policarpa y El Rosario no cuentan con este servicio que opera en Colombia hace más de 50 años.

9.5.4. Telefonía

De acuerdo con la Federación Colombiana de Municipios, la cobertura de telefonía fija es baja en las cabeceras municipales, aunque 5 de los 10 municipios se encuentran por encima del promedio departamental de 15,5%. Para los centros poblados y el área rural este servicio es prácticamente inexistente con porcentajes inferiores al 3% para la mayoría de los municipios, lo cual concuerda con promedio departamental del 2%.

Tabla No. 23
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Coberturas de Telefonía Fija, 2005

Municipio	Cabecera	Centro Poblado	Resto Rural
Barbacoas	24%	3%	1%
Cumbitara	4%	2%	1%
El Charco	1%	0%	0%
El Rosario	3%	n.d.	1%
Leiva	3%	5%	1%
Olaya Herrera	33%	1%	3%
Policarpa	2%	1%	2%
Ricaurte	5%	n.d.	1%
Samaniego	34%	n.d.	1%
Santa Bárbara	28%	1%	1%
Tumaco	24%	1%	1%

FUENTE: Federación Colombiana de Municipios

Mediante el programa de Telefonía Rural Comunitaria (TRC) de Compartel se tiene puntos de acceso al servicio de telefonía en la mayoría de municipios. Sin embargo, el costo por utilizar este servicio es elevado (aproximadamente \$800 por minuto) y su dispersión territorial es muy baja.

Tabla No. 24
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Puntos de Telefonía Rural Comunitaria –Compartel–, 2010

Municipio	Número de Trc
Barbacoas	17
Cumbitara	n.d.
El Charco	n.d.
El Rosario	16
Leiva	22
Olaya Herrera	16
Policarpa	n.d.
Ricaurte	8
Samaniego	26
Santa Bárbara	n.d.
Tumaco	114

FUENTE: RTVC

En todas las cabeceras municipales hay presencia de al menos dos operadores celulares, generalmente Comcel y Movistar. Tigo sólo llega a Samaniego y Tumaco. No se dispone de información oficial sobre la cobertura de la telefonía celular en centros poblados y las áreas rurales.

9.5.5. Conectividad

Los municipios de consolidación de Nariño aún no llegan al mundo del Internet.

Tabla No. 25
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Conectividad por Internet, 2010

Municipio	Instituciones Públicas	Telecentros
Barbacoas	19	3
Cumbitara	n.d.	n.d.
El Charco	n.d.	n.d.
El Rosario	8	3
Leiva	6	2
Olaya Herrera	10	2
Policarpa	n.d.	n.d.
Ricaurte	12	2
Samaniego	22	4
Santa Bárbara	n.d.	n.d.
Tumaco	87	11

FUENTE: Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones

De acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, todos los municipios tienen escaso acceso a internet y en general no cuentan con redes de internet inalámbrico. El programa “Territorio Digital” no ha sido aún implementado en ninguno de los 11 municipios de consolidación. El Ministerio ha promovido tímidamente en estos municipios los Telecentros y la conectividad en instituciones públicas, pero la cobertura es mínima.

Según varios líderes comunitarios consultados, existen tres problemas principales en los telecentros del Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones localizados en los municipios de consolidación: infraestructura obsoleta, conexión a internet de baja velocidad y baja alfabetización digital. Además, no existe articulación entre los proveedores de los equipos, la conexión a internet y la educación de las personas. Debido a lo anterior, los telecentros no están siendo utilizados y en consecuencia las personas prefieren recurrir a los café internet o la venta de minutos ambulantes siendo los costos de estas alternativas muy similares o incluso inferiores a los ofrecidos en los telecentros. Se adujo además que los telecentros comunitarios están sujetos a las veleidades políticas de los alcaldes de turno.

Los programas de conectividad que maneja el Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones en centros de salud, instalaciones educativas e instituciones públicas son de baja calidad pues tienen una baja velocidad de conexión a internet y sus equipos son obsoletos. Las autoridades educativas resaltan que el programa “Computadores para Educar” envía los equipos de peor calidad y con las mayores limitaciones de software.

La Agenda de Conectividad no se encuentra dentro del Plan de Desarrollo del Departamento.

10. Situación Social

La restitución de derechos sociales es un componente fundamental de la estrategia de consolidación territorial y debe ir más allá de una simple ampliación de la cobertura de los mismos. La consolidación es el resultado de un esfuerzo habilitante, donde la protección social juega un papel fundamental para la recuperación de dinámicas sociales que permiten generar un ambiente de confianza y participación entre la ciudadanía y los gobiernos locales. Los niños y niñas deben tener la posibilidad de construir libremente sus proyectos de vida, contando con oportunidades diferentes de las proporcionadas por el conflicto. La escuela debe proporcionar a los niños y niñas la posibilidad de adquirir aprendizajes útiles para lograr acceder a nuevas oportunidades.

En cuanto a salud, se debe velar por que los ciudadanos tengan acceso a servicios de salud eficientes, y conocimientos básicos de saneamiento y cuidado de sí mismos, para que no enfermen por razones evitables. Los niños y niñas deben crecer bien nutridos para mejorar sus capacidades cognitivas y en un ambiente familiar cálido y respetuoso, diferente del conflicto y la violencia.

En suma, los individuos deben tener oportunidades de desarrollo y crecer saludables, para así sentirse protegidos. De esta manera, la Protección Social se convierte en un pilar fundamental de la estrategia de consolidación del territorio.

10.1. Situación de los niños, niñas y jóvenes

La Región ha estado expuesta a amenazas que perjudican a toda la población, pero particularmente a las nuevas generaciones.

Los niños y jóvenes de Nariño se han visto enfrentados a restricciones y presiones que afectan su desarrollo y reducen sus oportunidades. La imposibilidad de asistir a la escuela o la falta de pertinencia de ésta, la falta de acceso a servicios de salud, el reclutamiento de menores de edad, el trabajo infantil, el maltrato y abuso sexual son sólo algunos de los escenarios que se les presentan a los niños y jóvenes en la Región. Además de ser los más vulnerados, son el segmento de la población con mayor potencial para el cambio. Es por ello que brindarles una atención especial es de vital importancia para la recuperación y reconstrucción del territorio y de la cultura.

Observamos que en las áreas afectadas por las acciones armadas y las actividades económicas ilegales existe una “trampa del conflicto” que genera un ciclo vicioso del cual es difícil salir⁷⁰. El conflicto se traduce directamente en reclutamiento de menores, ausencia escolar y desplazamiento; indirectamente incide también sobre las dinámicas familiares, culturales y laborales. El trabajo infantil y el maltrato intrafamiliar están, de una u otra manera, ligados a estas dinámicas de violencia e ilegalidad. Todos

⁷⁰ En referencia a la trampa de la pobreza propuesta en la literatura económica.

estos elementos impiden que se forme la generación que precisamente puede superarlos y, por el contrario, los convierte en actores que reproducen el ciclo.

10.1.3. La violencia y la ilegalidad se apoderan de las nuevas generaciones

En Nariño, las nuevas generaciones se están perdiendo en las redes del conflicto. Los jóvenes están dejando de lado sus tradiciones y eligiendo (obligados o no) caminos relacionados con la ilegalidad y el uso ilegal de la fuerza.

Reclutamiento de menores de edad

Tal vez la más clara evidencia de frustración del proyecto de vida de los niños y adolescentes está dado por el fenómeno del reclutamiento. Forzoso o voluntario, el reclutamiento de menores es consecuencia directa de la falta de oportunidades y de la presencia del conflicto.

Se estima que en el país hay entre 8.000 y 11.000 niños y niñas combatientes, según el Ministerio de Defensa y UNICEF respectivamente. En Nariño hay 700 guerrilleros de las FARC y 400 del ELN, así como alrededor de 1.300 miembros de bandas criminales y autodefensas⁷¹. Un estudio relativamente reciente calcula que el 42% de los miembros de las FARC son menores de edad o ingresaron antes de cumplir la mayoría de edad, un porcentaje cercano al 45% para el caso del ELN⁷² y entre el 15 y el 50 por ciento para el caso de paramilitares⁷³.

Teniendo en cuenta los parámetros anteriores, se podría estimar que en Nariño hay cerca de 800 niños en armas. La estimación es conservadora si se tiene en cuenta que según el estudio de la Fundación Maya Nasa de 2008, “el uso y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes (NNA) se ha incrementado sustantivamente como parte de una agresiva adaptación al planteamiento de las Fuerzas Armadas”.

Si efectivamente hay 800 niños y niñas que pertenecen a las filas de los grupos armados ilegales, esto significaría que 1 de cada 12 niños reclutados en Colombia se encuentran en Nariño, a pesar de que por cada nariñense hay más de 28 colombianos.

⁷¹ Ávila Martínez, Ariel Fernando y Magda Paola Núñez Gantiva. Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño. Corporación Nuevo Arco Iris - CNAI.2009. http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos2.pdf

⁷² Springer, Natalia. Prisioneros Combatientes. Fundación Maya Nasa. 2008. <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=581439>

⁷³ Para efectos de este estudio, se tomó el punto medio del rango, correspondiente a 32.5% y la media entre los datos de reclutamiento en Colombia según reporta el Ministerio de Defensa y UNICEF. Se utiliza el dato de los paramilitares para calcular el número de niños pertenecientes a bandas criminales o autodefensa. Ver “Colombia: La guerra en los niños y las niñas.” WatchList. 2004. <http://www.watchlist.org/reports/pdf/colombia.report.es.pdf>

Significaría también que 3 de cada 1.000 niños reclutados en el mundo se encuentran en Nariño a pesar de que sólo hay 3 nariñenses por cada 12.000 ciudadanos del mundo⁷⁴. Además, si tenemos en cuenta que la mayoría de casos de reclutamiento ocurre en los municipios de consolidación, podemos concluir que aproximadamente 1 de cada 100 niños entre los 11 y los 17 años de estos municipios es víctima del reclutamiento.

Es de anotar que el hecho de que en un momento de corte haya 800 niños reclutados implica una gran cantidad de niños que pasan por esta situación. La rotación de menores de edad en las organizaciones ilegales es muy alta: según los estudios, sólo la mitad de los menores que ingresan permanecen más de dos años y un 20% adicional se desvincula antes de cumplir los 3 años como combatientes. Pero este hecho, por corto que sea, cambia por siempre el rumbo de sus vidas. Según el mismo estudio de la Fundación Maya Nasa, el promedio de edad de los niños reclutados es menor a los 13 años, edad que coincide con la adopción de comportamientos sociales, el inicio de su actividad sexual y el momento de probar sustancias psicoactivas⁷⁵.

Hay varios factores que incrementan la probabilidad de ser reclutado. Los que más se destacan, según Steiner, son: la falta de unidades judiciales, la presencia de las FARC, la presencia de desplazados y la presencia de minas anti-persona.

Trabajo Infantil para actores y actividades ilegales

Muchos niños y niñas, a pesar de no estar “oficialmente” dentro de las filas de los grupos ilegales, realizan trabajos para ellos, sea como informantes, mensajeros, guías o *raspachines*.

Se estima que hay alrededor de 32 mil menores de edad trabajando como raspachines en los municipios de consolidación de Nariño⁷⁶. Dado que en la zona hay unos 42.000 niños entre 11-17 años, podría estar pasando que: i) 3 de cada 4 niños entre 11-17 está involucrado en la raspa de coca, ii) hay niños que empiezan a trabajar en esto desde edad más temprana, y iii) están viniendo niños de otras zonas a trabajar ilegalmente la coca⁷⁷.

⁷⁴ Human Rights Watch calcula 250.000 niños reclutados en el mundo.

⁷⁵ Este último dato se encuentra en el estudio de UNICEF, La Niñez en el Conflicto Armado Colombiano. <http://www.unicef.org/colombia/pdf/boletin-8.pdf>.

⁷⁶ Se calcula con base en el informe de Human Rights Watch del año 2003, cuando se menciona que en Colombia hay alrededor de 200.000 niños *raspachines*. Si suponemos que la relación *Raspachín/Hectárea Cultivada de Coca* se mantiene y tomamos la participación de cultivos en las Zonas de Nariño (cerca del 20%) sobre el total colombiano. Datos de cultivos en SIMCI II 2003 y 2009.

⁷⁷ Esto coincidiría con lo que mencionan en el Plan de Desarrollo de El Rosario, en tanto “las familias por cultura y tradición consideran que el niño después de hacer la primera comunión debe ser parte de la población económicamente activa.”

Aunque esta cifra es espeluznante, es similar, e incluso menor, a aquella estimada por UNICEF en el año 2001 para el departamento de Putumayo, cuya población es mucho menor que la de Nariño, cuando se calcularon 41 mil menores de 15 años trabajando en el cultivo de la hoja de coca.

Desplazamiento forzoso

Un tercer fenómeno directamente relacionado con el conflicto armado y que afecta diversas esferas del bienestar de las personas, es el desplazamiento forzoso, en el cual los menores de edad son los más afectados. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) basados en el Registro Único de la Población Desplazada (RUPD), la mitad de los desplazados en Colombia son menores de edad.

El desplazamiento dificulta el acceso a los servicios de salud y a la educación. Aunque las instituciones educativas estén en capacidad de recibir a los desplazados, el cambio de lugar y el impacto del desplazamiento traen consigo procesos de desadaptación y crisis que afectan severamente la asistencia y el aprovechamiento escolar.

Según los datos del RUPD, más de 40 mil menores de edad habrían sido expulsados de su lugar de residencia en los municipios de consolidación de Nariño en la última década. Este dato representa más del 15% de la población total de los municipios de consolidación y más del 30% del total de la población entre 0 y 17 años.

10.1.4. La deserción escolar: consecuencia del conflicto y de la falta de calidad y pertinencia

La cobertura escolar (acceso y permanencia) es el punto de partida –aunque no suficiente– de la garantía del derecho a la educación. La escuela es además uno de los principales aliados del proceso de recuperación integral de una comunidad afectada por las acciones armadas e ilegales, porque tienen el potencial de crear un nuevo tejido social, crear nuevas capacidades y generar nuevas oportunidades diferentes a las del mundo de la violencia y la ilegalidad.

Los datos de cobertura (bruta y neta) para los municipios de consolidación, a pesar de tener inconsistencias severas, muestran tres realidades graves⁷⁸:

- la cobertura es cercana al promedio nacional y al departamental en primaria, pero es muy inferior en secundaria.
- los niños, por tanto, dejan la educación una vez terminan la primaria
- la extraedad es muy alta en todos los niveles educativos.

⁷⁸ Cuando se observan los datos municipales, se hace evidente, además, que existe un problema con los datos, puesto que algunas coberturas netas son mayores a 100%. Esto significa que se está presentando uno de los siguientes casos o una combinación de ambos: i) se están inflando las cifras de matrícula o ii) la población real es mayor a la estimada según el Censo.

Estos tres aspectos implican que por lo menos 40 mil niños y adolescentes están por fuera del sistema escolar o se encuentran en un nivel escolar diferente del que les corresponde⁷⁹.

Tabla No. 26
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Coberturas educativas neta y bruta por nivel, 2008-2009

Municipio	Nivel	2008		2009	
		Bruta	Neta	Bruta	Neta
Promedio Región	Primaria	160%	86%	152%	84%
	Secundaria	43%	27%	62%	29%
	Media	23%	9%	27%	11%
Promedio Nariño	Primaria	139%	86%	137%	85%
	Secundaria	75%	52%	82%	53%
	Media	55%	28%	58%	30%
Promedio País	Primaria	120%	90%	121%	90%
	Secundaria	98%	68%	102%	70%
	Media	71%	38%	76%	40%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Se identificaron tres grandes problemas que influyen en esta extraordinaria ausencia escolar: el conflicto, la baja calidad con mínima pertinencia, y la inaccesibilidad.

Las acciones armadas alejan de la escuela

En Nariño las acciones armadas ilegales y la educación están estrechamente relacionados y crear un círculo perverso si no hay una intervención decidida en favor de la educación. El reclutamiento, por ejemplo, es mayor y más fácil donde la asistencia escolar y la calidad de la educación flaquean; a la vez, es más difícil garantizar una educación completa y de calidad en un lugar en donde hay conflicto.

Por causa de las acciones armadas, la oferta educativa es deficiente y las instituciones escolares son menos accesibles. Esto es especialmente grave en las áreas donde hay control armado del transporte y en las que se encuentran minadas. Por su parte, el desplazamiento forzoso afecta drásticamente la asistencia escolar y en la zona ha tenido una incidencia enorme.

La baja calidad y pertinencia de la educación también aleja de la escuela

Junto con los factores externos anotados, existen también factores internos de la oferta escolar que inciden en la deserción escolar: entre ellos se destacan las restricciones de recursos educativos (maestros capacitados y puntuales, infraestructura y materiales), y la capacidad de la escuela para relacionarse con la vida y los actores de la comunidad (la pertinencia).

⁷⁹ Con base en proyecciones de población por edad DANE 2009 y cobertura neta MEN 2009.

Tabla No. 27
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Resultados de las pruebas SABER en 5º. Grado:
promedios de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales

Municipio	Grado Quinto				
	# Personas	Insuficiente	Mínimo	Satisfactorio	Avanzado
Barbacoas	524	30%	54%	14%	3%
Cumbitara	135	14%	55%	21%	11%
El Charco	296	49%	45%	6%	1%
El Rosario	85	11%	54%	32%	4%
Leiva	177	18%	53%	23%	6%
Olaya Herrera	113	33%	57%	10%	1%
Policarpa	155	12%	54%	28%	7%
Ricaurte	148	22%	46%	23%	10%
Samaniego	467	10%	46%	32%	14%
Santa Bárbara	181	27%	56%	16%	2%
Tumaco	3.723	34%	50%	13%	3%
Región Nariño	6.004	30%	50%	16%	4%
Depto. Nariño	26.351	23%	44%	23%	10%
Total Nacional	761.635	24%	42%	24%	11%

Fuente: ICFES – 2009

Tabla No. 28
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Resultados de las pruebas SABER en 9º. Grado:
promedios de lenguaje, matemáticas y ciencias naturales

Municipio	Noveno				
	# Personas	Insuficiente	Mínimo	Satisfactorio	Avanzado
Barbacoas	260	49%	46%	5%	0%
Cumbitara	40	23%	47%	16%	15%
El Charco	130	33%	37%	31%	0%
El Rosario	10	21%	69%	10%	0%
Leiva	18	3%	62%	36%	0%
Olaya Herrera	39	28%	68%	5%	0%
Policarpa	52	4%	52%	41%	5%
Ricaurte	99	18%	58%	25%	1%
Samaniego	272	8%	54%	38%	2%
Santa Bárbara	55	48%	49%	3%	0%
Tumaco	1,357	33%	49%	18%	2%
Región Nariño	2.332	29%	50%	20%	1%
Depto. Nariño	16.047	14%	56%	28%	2%
Total Nacional	544.314	16%	50%	29%	5%

Fuente: ICFES – 2009

Las pruebas SABER muestran que en los municipios de consolidación de Nariño los estudiantes tienen niveles de logro educativo muy por debajo del promedio nacional. Como se observa en las Tablas Nos. 27 y 28, el 80% de los estudiantes se encuentran en los niveles mínimo o insuficiente y tan solo 4% en nivel avanzado.

Hay largos antecedentes históricos, burocráticos y politiqueros que explican por qué los docentes de los municipios de consolidación, que son los más alejados y atrasados, tienen docentes de nulo o bajo nivel en el escalafón, menor capacitación y por lo general poca motivación. Para los docentes es casi un castigo ser asignados a centros educativos rurales como los de esta zona y por esto en muchos casos no viven en los municipios, sino que viajan para dar clases entre semana. Es común que los profesores no estén presentes durante todos los días de la semana o que se ausenten repetidamente por problemas de transporte o del conflicto.

Entre los municipios de consolidación, sólo Tumaco está certificado en educación. Esto quiere decir que el municipio no puede contratar y controlar a sus propios docentes.

Cerca del 60% de la población escolar de los municipios de consolidación es indígena y afrodescendiente, pero los maestros muy frecuentemente no tienen estas raíces étnicas y culturales. El Ministerio de Educación Nacional ha venido apoyando proyectos de etno-educación como estrategia para garantizar la permanencia. También el Consejo Noruego para Refugiados ha adelantado acciones en esta dirección, por el momento con ciertas dificultades de articulación con los programas oficiales. La Tabla No. 29 muestra que aunque hay un número importante de estudiantes vinculados a la etno-educación, la cobertura de ésta está lejos de llegar al 60% mencionado.

Tabla No. 29
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Matrícula escolar según metodología, 2009

Municipio	Total Matrícula	Educación Tradicional	Etnoeducación	Escuela Nueva	CAFAM	Otras Metodologías
Barbacoas	16,276	1,656	8.458	2.356	1.153	2.653
Cumbitara	1.886	903		983		0
El Charco	12.641		9.479		71	3.091
El Rosario	1.787	1.246		505	36	0
Leiva	2.564	1.904		387	59	214
Olaya Herrera	10.866		7.897	152	30	2.787
Policarpa	2.889	1.461		1.249		179
Ricaurte	4.534	2.582	1.456	45		451
Samaniego	10.086	3.956		2.560	855	2.715
Santa Bárbara	4.938	1.642		1.990	558	748
Tumaco	61.126	41.656	1.208	7.212	6.089	4.961
Total Región	129.593	57.006	28.498	17.439	8.851	17.799
% sobre matrícula	100%	44%	22%	13%	7%	14%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

La mayoría de los establecimientos educativos no está en condiciones óptimas. Es insuficiente el número de aulas y baterías sanitarias, son generalizadas las carencias de suministro de agua y faltan de espacios adecuados para la preparación y el consumo de la alimentación escolar. Las ayudas audiovisuales, bibliotecas, mobiliario, laboratorios y aulas de informática, no existen o están en pésimo estado⁸⁰.

Muchas veces no hay escuela o no se puede acceder a ella

Quizás uno de los factores más influyentes sobre la deserción escolar tiene que ver con las dificultades de acceso a Instituciones Educativas que cuenten con programas de educación secundaria y media. En los municipios por lo general existen múltiples centros educativos que ofrecen educación primaria, pero las Instituciones Educativas que ofrecen por los nueve grados de educación básica son escasas y, por tanto, con frecuencia distantes de los estudiantes que viven en veredas lejanas⁸¹.

Las vías terrestres son deficientes, por lo general, y no es común encontrar centros educativos que presten el servicio de transporte escolar. En otros casos, como el de Olaya Herrera, las vías terrestres son prácticamente inexistentes y el transporte fluvial resulta extremadamente costoso y riesgoso.

Con frecuencia hay baja integración entre niveles educativos, lo que significa que los centros educativos no están asociados a una institución educativa que ofrezca secundaria y media. Aún en muchos casos en que esta integración existe, las dificultades de movilidad son un obstáculo insalvable para que los niños y niñas puedan avanzar en sus estudios.

10.1.5. Ausencia de educación media y formación laboral

En los municipios bajo análisis hay pocas instituciones educativas que ofrezcan programas de educación media. La educación superior se limita a la sede en Samaniego de la Universidad de Nariño y la nueva sede Tumaco de la Universidad Nacional de Colombia. La formación laboral es escasa. El Sena tiene actividades apenas en Tumaco y Olaya Herrera.

Los pocos empleadores legales y formales existentes consideran que las competencias intelectuales y laborales son muy limitadas. Un ejemplo es la alcaldía de El Rosario, que es el principal empleador del municipio pero contrata a personas foráneas debido al atraso educativo de su población⁸².

⁸⁰ Información cualitativa incluida en los Planes de Desarrollo Municipales 2008-2011.

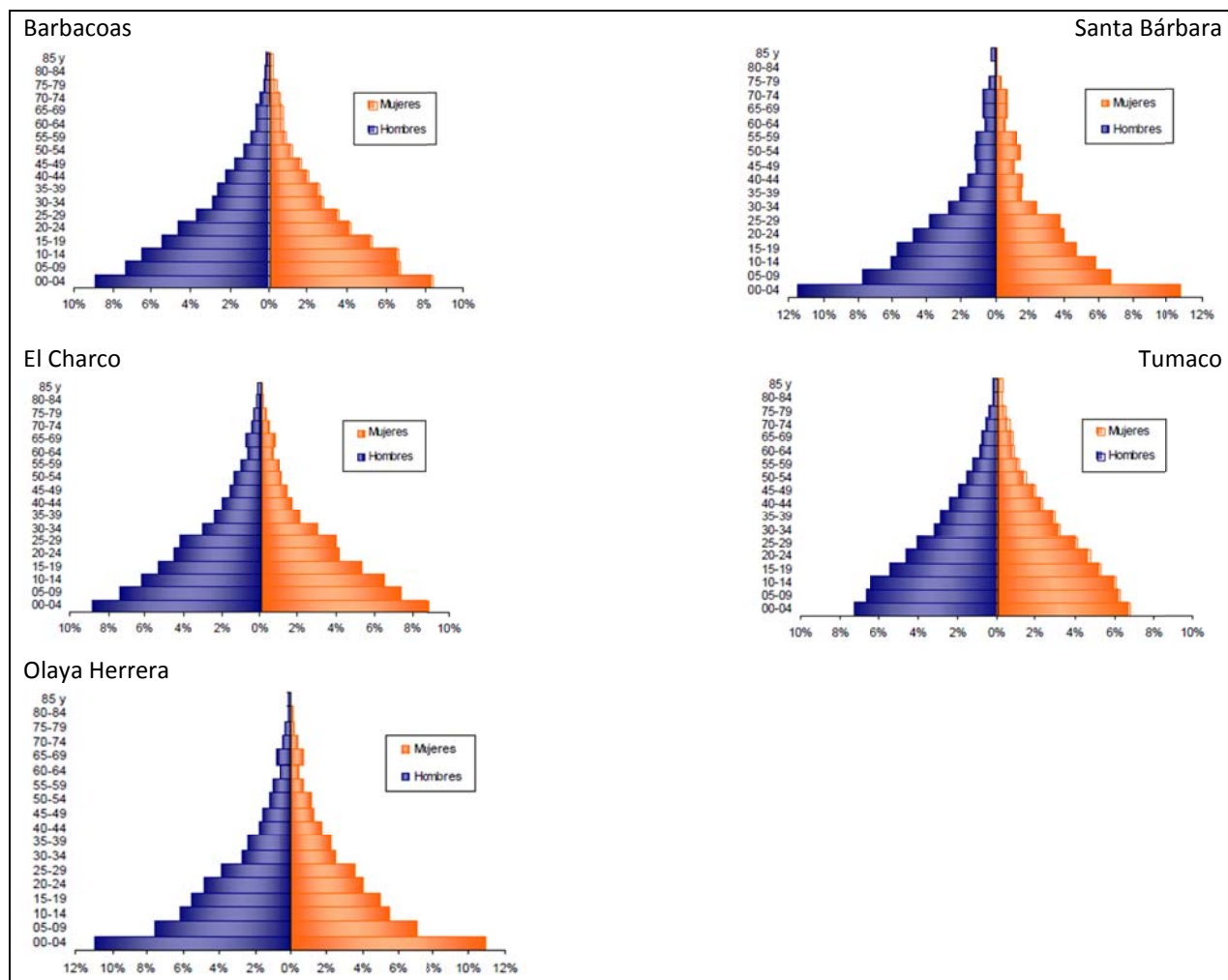
⁸¹ Los Centros Educativos se definen como establecimientos educativos que ofrecen como máximo 9 grados de educación básica. La mayoría de centros educativos en la Región sólo cuentan con educación primaria, y en algunos casos ni siquiera alcanzan a cubrir los grados 4º y 5º de primaria. Las Instituciones Educativas son establecimientos que prestan como mínimo los 9 años de educación básica. Por lo general estas instituciones cuentan con programas de educación media.

⁸² Plan de Desarrollo Municipal de El Rosario 2008-2011.

10.1.6. Los municipios del Pacífico se están quedando sin niños y jóvenes

Una realidad preocupante en muchos municipios de consolidación –especialmente los del litoral Pacífico– es que los niños, y sobre todo los jóvenes, están muriendo o se están yendo. Su destino son las ciudades como Tumaco, Buenaventura o Cali, donde esperan tener mejores oportunidades. Con ellos se va la posibilidad de recuperación de sus lugares de origen.

Gráficas Nos. 22 a 26
Municipios de Consolidación de la Región del Pacífico del Departamento de Nariño
Pirámides poblacionales, 2005



Fuente: DANE, Censo 2005.

10.1.7. Nutrición

En los municipios de consolidación de Nariño la ilegalidad y la violencia tienen cara de desnutrición infantil. Sus causas están todas ligadas al desequilibrio en las economías tradicionales que llegó aparejado con las actividades económicas ilícitas y, en algunos casos, el aislamiento causado por las estrategias de confrontación armada.

En una muestra de 6 de los 11 municipios (5 de ellos de la cordillera) se puede observar que en promedio 1 de cada 4 niños sufre de desnutrición crónica, 1 de cada 5 sufre desnutrición global y 1 de cada 7 desnutrición aguda⁸³. Los indicios muestran que la situación conjunta sería peor al considerar los municipios de la costa Pacífica, de los cuales solamente hay datos para el Charco. Los resultados son muy negativos si se los compara con los promedios nacionales y con el resto del departamento. Ellos implican que más de 4.000 en desnutrición crónica de estos seis municipios tendrán deterioros en sus salud, su capacidad de aprendizaje y su calidad de vida.

Existen pocos instrumentos institucionales para compensar esta situación. La cobertura de preescolar apenas llega al 35%⁸⁴.

Tabla No. 30
Municipios Seleccionados de Consolidación del Departamento de Nariño
Indicadores de Desnutrición, 2008

Municipio	% Desnutrición Aguda menores de 5 años	% Desnutrición Global menores de 5 años	% Desnutrición Crónica menores de 5 años
Cumbitara	14	15	14
El Charco	35	33	35
El Rosario	10	15	19
Leiva	8	17	22
Policarpa	7	11	14
Ricaurte	10	29	41
Promedio Región	14	20	24,17
Total Nariño	9,86	18,35	28,47
Total País	1	7	12

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño y ENSIN 2005

⁸³ Desnutrición Aguda: Deficiencia de peso para la altura (Peso/Altura). Desnutrición Global: Deficiencia de peso para la edad (Peso/Edad). Es el índice que se utiliza para dar seguimiento a los Objetivos del Milenio. Desnutrición Crónica: Retardo de altura para la edad (Altura/Edad). No se tienen datos para los otros 5 municipios. El Charco es el municipio que, de los 6 para los cuales se tienen datos, presenta los peores indicadores de desnutrición para los niños menores de 5 años.

⁸⁴ Datos Ministerio de Educación Nacional. Cobertura Neta.

10.1.8. Embarazo adolescente

Hay indicios de que el embarazo adolescente es de especial incidencia en todos los municipios de consolidación de Nariño, pero los datos disponibles son parciales y poco confiables. El Instituto Departamental de Salud de Nariño ha reportado el número de gestantes adolescentes inscritas en el programa de Control Prenatal, que llegan al 37% de todas las gestantes inscritas, aunque son una porción mínima del total de gestantes adolescentes.

Tabla No. 31
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Embarazo Adolescente, 2008

Municipio	Gestantes inscritas a Control Prenatal (CPN)	Gestantes menores de 20 años inscritas a Control Prenatal (CPN)	% Gestantes menores de 20 años sobre total gestantes inscritas a Control Prenatal (CPN)
Barbacoas	529	173	33%
Cumbitara	171	55	32%
El Charco	679	257	38%
El Rosario	151	64	42%
Leiva	108	32	30%
Olaya Herrera	409	143	35%
Policarpa	68	54	79%
Ricaurte	300	99	33%
Samaniego	452	154	34%
Santa Bárbara	152	34	22%
Tumaco	3741	1429	38%
Total Región	6760	2494	37%
Total Nariño	21048	7147	34%

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño 2008

10.1.9. Maltrato infantil y violencia Intrafamiliar

No se dispone de información o estudios sobre el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar en los municipios de consolidación de Nariño. Estudios elaborados en otros países muestran que la presencia de actores armados ilegales y de actividades económicas ilícitas determina incrementos sustanciales de estas prácticas.

Las estadísticas disponibles, provistas por Medicina Legal y formadas a partir de las denuncias son irrelevantes en los municipios bajo análisis debido a la muy débil presencia del sistema judicial.

10.2.Salud

El derecho a la salud implica que los ciudadanos no enfermen por causas evitables y que en caso de enfermar sean atendidos oportunamente por personal capacitado, en instalaciones adecuadas y con recursos suficientes.

10.2.3. Las personas enferman por causas evitables y no acceden fácilmente a servicios de salud

La cobertura del régimen subsidiado en salud suele ser inflada en los municipios colombianos con fuerte presencia de organizaciones armadas ilegales. En los municipios bajo análisis se reporta similar al promedio del departamento. No obstante, casi 55.000 mil personas carecen de aseguramiento, una cifra nada despreciable.

Tabla No. 32
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Afiliación al Régimen Subsidiado de Salud, 2008

Municipio	Población DANE 2008	Régimen subsidiado	Población sin aseguramiento	% afiliación al régimen subsidiado	% Aseguramiento
Barbacoas	32.402	27.189	3.313	83,91%	89,78%
Cumbitara	12.456	8.241	3.961	66,16%	68,20%
El Charco	28.673	18.082	9.688	63,06%	66,21%
El Rosario	11.055	9.457	1.371	85,55%	87,60%
Leiva	12.422	9.254	2.749	74,50%	77,87%
Olaya Herrera	28.589	18.194	9.610	63,64%	66,39%
Policarpa	14.665	11.283	3.080	76,94%	79,00%
Ricaurte	15.971	16.134	0	101,02%	100,00%
Samaniego	50.250	29.903	17.249	59,51%	65,67%
Santa Bárbara	15.133	10.904	3.920	72,05%	74,10%
Tumaco	171.281	140.368	0	81,95%	100,00%
Total Región	392.897	299.009	54.941	77,76%	86,02%
Total Nariño	1.599.646	1.138.784	199.639	71,19%	87,52%

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño

Al igual que en el caso de educación, la cobertura de la afiliación en salud no implica el cumplimiento del derecho básico a ser saludable. Por eso conviene examinar algunos servicios específicos y los indicadores de morbilidad.

Los datos de vacunación muestran que las tasas de vacunación en los municipios de consolidación son similares a las del Departamento de Nariño en su conjunto, pero muy inferiores a los promedios nacionales. En algunos municipios de consolidación se aumentó sustancialmente la cobertura entre 2008 y 2009. La Tabla No. 33 muestra los indicadores respectivos.

Tabla No. 33
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Cobertura de vacunación, PAI 2008-2009

Municipio	%VOP 2008	%VOP 2009	%DPT 2008	%DPT 2009	%BCG 2008	%BCG 2009	%Hep. B 2008	%Hep. B 2009	%Hib 2008	%Hib 2009	%Triple Viral 2008	%Triple Viral 2009
Barbacoas	90%	84%	90%	84%	74%	61%	90%	84%	90%	84%	100%	106%
Cumbitara	64%	52%	64%	52%	42%	32%	65%	53%	66%	53%	81%	55%
El Charco	85%	60%	85%	60%	67%	53%	85%	60%	85%	60%	80%	68%
El Rosario	50%	45%	50%	44%	28%	20%	50%	44%	50%	44%	47%	45%
Leiva	43%	46%	43%	46%	31%	20%	43%	46%	43%	46%	52%	56%
Olaya Herrera	67%	91%	68%	91%	72%	52%	68%	91%	68%	91%	71%	82%
Policarpa	74%	92%	76%	92%	39%	46%	76%	93%	76%	92%	83%	91%
Ricaurte	59%	62%	60%	62%	58%	58%	61%	57%	60%	57%	74%	71%
Samaniego	43%	42%	43%	42%	44%	39%	43%	42%	43%	42%	44%	45%
Santa Bárbara	56%	60%	56%	60%	44%	43%	56%	60%	56%	60%	65%	59%
Tumaco	60%	76%	60%	77%	79%	95%	61%	78%	60%	77%	77%	83%
Región	61%	73%	62%	73%	68%	72%	62%	73%	62%	73%	73%	79%
Nariño	72%	71%	72%	71%	74%	70%	72%	71%	72%	71%	76%	76%
Total País	92%	92%	92%	92%	93%	90%	92%	92%	92%	92%	92%	95%

Fuente: Ministerio de la Protección Social y del Trabajo

En los municipios bajo análisis, los niños y niñas enferman por problemas de las vías respiratorias y digestivas, debidas a la baja calidad del agua, la disposición inadecuada de excretas y residuos y el mal manejo de alimentos. La Tabla No. 34 muestra las consultas por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) y por Infección Respiratoria Aguda (IRA) para el total de la población y la proporción considerable de consultas específicamente para menores de 5 años.

Tabla No. 34
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Morbilidad por EDA e IRA para la población total y menores de 5 años, 2008

Municipios	EDA			IRA		
	Total	Menores de 5 años	% Menores sobre total	Total	Menores de 5 años	% Menores sobre total
Barbacoas	2131	1318	61,8%	6250	3403	54,4%
Cumbitara	259	137	52,9%	744	275	37,0%
El Charco	1225	779	63,6%	2536	1513	59,7%
El Rosario	675	331	49,0%	3081	1034	33,6%
Leiva	780	445	57,1%	3070	1118	36,4%
Olaya Herrera	420	251	59,8%	1477	705	47,7%
Policarpa	511	290	56,8%	1004	501	49,9%
Ricaurte	914	465	50,9%	7107	2924	41,1%
Samaniego	2920	1358	46,5%	7997	2642	33,0%
Santa Bárbara	335	150	44,8%	1599	641	40,1%
Tumaco	3477	2104	60,5%	10991	6128	55,8%

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño

Tabla No. 35
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Principales causas de morbilidad según consulta externa, 2008

Barbacoas			Cumbitara			El Charco		
Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab
Parasitosis Intestinal	5.137	115,8	Hipertensión Esencial	957	76,8	Rinofaringitis aguda	1232	43
Hipertensión Esencial	3.096	95,5	Caries Dentales	926	74,3	Infección viral	1231	42,9
Caries Dentales	2.426	74,9	Parasitosis Intestinal	400	32,1	Parasitosis Intestinal	1175	41
Infección de las Vías Urinarias	2.085	64,3	Infección de las Vías Urinarias	334	26,8	Diarrea y Gastroenteritis	1118	39
Diarrea y Gastroenteritis	1.513	46,7	Rinofaringitis aguda	193	15,5	Infección de las Vías Urinarias	931	32,5

El Rosario			Leiva			Olaya Herrera		
Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab
Rinofaringitis aguda	1.982	171,1	Caries Dentales	3.064	246,7	Infección de las Vías Urinarias	1.287	45
Hipertensión esencial	1.115	100,9	Amigdalitis Aguda	1.100	88,6	Parasitosis Intestinal	1.229	43
Infección de las Vías Urinarias	868	78,5	Infección de las Vías Urinarias	1.005	80,9	Hipertensión Esencial	883	30,9
Gastritis Crónica	738	66,8	Parasitosis Intestinal	899	72,4	Lumbago	409	14,3
Parasitosis Intestinal	643	58,2	Hipertensión Esencial	891	71,7	Vaginitis Aguda	409	30,4

Policarpa			Ricaurte			Samaniego		
Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab
Parasitosis Intestinal	640	43,6	Parasitosis Intestinal	6.086	381,1	Hipertensión Esencial	4.427	88,1
Hipertensión Esencial	572	39	Bronquitis Aguda	2.311	144,7	Parasitosis Intestinal	3.125	62,2
Diarrea y Gastroenteritis	500	34,1	Infección Intestinal Bacteriana	2.008	125,7	Caries Dentales	2.983	59,4
Infección de las Vías Urinarias	372	25,4	Lumbago	1.958	122,6	Infección de las Vías Urinarias	2.853	56,8
Rinofaringitis aguda	369	25,2	Gastritis Crónica	1.993	124,8	Diarrea y Gastroenteritis	2.689	53,5

Santa Bárbara			Tumaco		
Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab	Principales enfermedades	Total	Tasa *1000 hab
Infección aguda de las Vías Superiores	820	54,2	Hipertensión Esencial	8.738	51
Hipertensión Esencial	718	47,4	Parasitosis Intestinal	6.910	40,3
Infección de las Vías Urinarias	656	43,3	Infección de las Vías Urinarias	6.802	39,7
Parasitosis Intestinal	545	36	Rinofaringitis aguda	3.284	19,2
Rinofaringitis aguda	424	28	Diarrea y Gastroenteritis	3.279	19,1

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño

En general, en los municipios de consolidación de Nariño las principales causas de enfermedad son prevenibles. Están asociadas a problemas respiratorios, gastrointestinales y de hipertensión (Ver Tabla No. 35). Todas ellas están relacionadas con el mal manejo de alimentos, la baja calidad del agua, los deterioros ambientales por quema de especies vegetales e inadecuada disposición de excretas y basuras, el alcoholismo y el tabaquismo.

Inaccesibilidad

En un sistema de salud el acceso es bidireccional: las personas deben acceder a los servicios de salud y las instituciones encargadas de la promoción y prevención deben poder acceder a la ciudadanía. Ambos escenarios presentan problemas en los municipios bajo análisis.

Un primer factor de inaccesibilidad es la precariedad de los servicios de transporte. La distancia entre la población y los centros de servicio, la precariedad de las vías y los altos costos de transporte hacen que el acceso, en ambos sentidos, sea difícil y muy limitado. De acuerdo a un documento presentado al Ministerio de Protección Social por el Instituto Departamental de Salud de Nariño, en algunos municipios este problema es de importancia crucial.

Lo oferta de servicios es débil. Según el documento mencionado, en la Región Cordillera Norte hay una baja capacidad de respuesta en los servicios de urgencias y la atención de partos. En la Región Cordillera Centro, que cuenta con la mayor capacidad de camas hospitalarias instaladas de hospitales de nivel 1 que son subutilizadas, la dificultad para acceder a los servicios se presenta por la fuerte presencia de grupos armados ilegales y de minas anti personal. En la Región de la Costa Pacífica se encuentran las mayores dificultades por limitaciones de transporte, baja capacidad instalada y presencia de actores armados ilegales⁸⁵. A esto se unen grandes restricciones en los servicios concebidos para la prevención de enfermedades.

La pésima situación educativa de la Región hace que el acceso a la salud sea aún más difícil. Las altas tasas de analfabetismo reducen las posibilidades de difusión de prácticas adecuadas de promoción y prevención, como el manejo adecuado de alimentos y de aguas, la disposición de basuras o la higiene del hogar.

Baja calidad de los servicios

La calidad tiene que ver, a grandes rasgos, con el personal médico de los centros y puestos de salud, la infraestructura física y las dotaciones. En la Región, los establecimientos de salud no cuentan con los estándares mínimos de calidad estipulados por la norma vigente, lo que pone en riesgo la salud de las

⁸⁵ Instituto Departamental de Salud de Nariño (2007): "Programa de reorganización, rediseño y modernización de las redes de prestación de servicios de salud del departamento de Nariño", presentado al Ministerio de la Protección Social.

personas. La disponibilidad de medicamentos es mínima, especialmente en zonas rurales. La infraestructura es insuficiente y precaria y la dotación está por debajo de los mínimos aceptables.

De acuerdo con el citado documento del Instituto Departamental de Salud de Nariño, todas las instituciones de salud localizadas en los municipios bajo análisis son de baja complejidad, excepto el Hospital San Andrés E.S.E en Tumaco que es de mediana complejidad. “Las instituciones de baja complejidad se caracterizan en forma general por tener escasa capacidad instalada y resolutive, poca integralidad de sus servicios, subutilización de los servicios de hospitalización, bajos porcentajes de ocupación, alta rotación del recurso humano, débil desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, bajas coberturas en los programas de promoción y prevención y modelos de atención no acordes a las necesidades reales de la población”⁸⁶. La Tabla No. 36 muestra el número de instituciones en cada municipio. A excepción de Tumaco y Barbacoas, todos los municipios de consolidación tienen una institución de salud únicamente. Por otra parte, son pocos los puestos de salud rurales con relación al tamaño de los municipios.

Tabla No. 36
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Instituciones y puestos de salud, 2007

Municipio	Institución de salud*	Unidad puesto de salud
Barbacoas	2	10
Cumbitara	1	4
El Charco	1	7
El Rosario	1	3
Leiva	1	3
Olaya Herrera	1	0
Policarpa	1	8
Ricaurte	1	8
Samaniego	1	15
Santa Bárbara	1	0
Tumaco	2	27
Total	13	85

*En Tumaco, hay un hospital de mediana complejidad (nivel 2)

Fuente: Instituto Departamental de Salud de Nariño

No hay médicos de tiempo completo en las zonas rurales.

Cabe enfatizar que los servicios de salud oficiales no han abordado un proceso de complementación entre la medicina tradicional de los indígenas y la medicina alopática occidental. Este aspecto es

⁸⁶ Ibid.

especialmente importante si se tiene en cuenta que la población indígena prefiere ser atendida por médicos tradicionales indígenas y no por las instituciones de salud oficiales, pero ha debido afrontar un desplazamiento obligado de los métodos tradicionales.

10.2.4. Agua y saneamiento básico

La cobertura de acueducto en los municipios de consolidación de Nariño es precaria. Tan solo en 4 de las 11 cabeceras municipales la cobertura es superior a 90% y el servicio opera durante 24 horas, mientras que en El Charco, Olaya Herrera y Santa Bárbara la disponibilidad del servicio es nula o casi nula en áreas urbanas (menos de una hora al día) e inexistente en áreas rurales (Ver Tabla No. 37).

En general, la cobertura del acueducto es superior al 70% en las cabeceras municipales de las dos regiones cordilleranas, destacándose Cumbitara, Policarpa y Samaniego con 99%, 98% y 100% respectivamente. Las mayores coberturas de la Región Pacífica son de Barbacoas y Tumaco con apenas 61% y 52% y servicio en horarios reducidos.

En los centros poblados las coberturas son proporcionalmente menores. Sólo 3 de los 11 municipios cuentan con instalaciones de acueducto en más del 60% de las viviendas (Cumbitara, Leiva y Policarpa), mientras que el resto de municipios esta cobertura es inferior al 15%. El servicio de acueducto en áreas rurales es, en general, precario y en la mitad de los municipios no llega al 40%.

La cobertura de alcantarillado en la cabecera municipal de todos los municipios ubicados en la zona andina del departamento es superior al 70%. Sin embargo, en la costa pacífica solamente Barbacoas y Olaya Herrera cuentan con una cobertura de alcantarillado superior al 25%, mientras los demás municipios tienen coberturas inferiores al 10%. La cobertura de alcantarillado en los centros poblados es superior al 50% en sólo 3, mientras 6 de los 11 municipios tienen una cobertura de alcantarillado inferior al 1% en sus centros poblados. Todos los municipios tienen una cobertura de alcantarillado inferior a 15% en las áreas rurales, exceptuando a Policarpa que es del 20%. Predominan por tanto la ausencia de servicios sanitarios (Ver tabla No. 39).

El tratamiento de residuos sólidos es deficiente. En 4 de los 11 municipios, todos ellos de cordillera, existen modalidades de enterramiento de residuo. Los demás municipios disponen sus residuos sólidos a cielo abierto o los arrojan a los ríos. Ningún municipio cuenta con un plan de manejo de vertimientos, por lo que hay una alta contaminación con aguas residuales de las fuentes hídricas usadas para consumo humano, con las consiguientes consecuencias nefastas en la morbilidad y mortalidad de la población y en los procesos ambientales.

Según el Instituto Departamental de Salud, no existe agua potable en ninguno de los municipios, exceptuando a Cumbitara, que tiene una cobertura de apenas 12%, que es la mitad del promedio departamental (Ver Tabla No. 38)

Tabla No. 37
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Coberturas de Acueducto y Alcantarillado, 2005

MUNICIPIO	Área	Acueducto		Alcantarillado		
		Cobertura	Continuidad del Servicio	Cobertura	Tratamiento residuos sólidos	Manejo de vertimientos
Barbacoas	Cabecera	61%	8	42%	Cielo Abierto	No tiene
	Centro Poblado	19%		57%		
	Resto Rural	46%		9%		
Cumbitara	Cabecera	99%	24	98%	Celda Transitoria	n.d.
	Centro Poblado	97%		89%		
	Resto Rural	46%		8%		
El Charco	Cabecera	16,90%	1,5	3,97%	Riviera del Río Tapaje	n.d.
	Centro Poblado	0,78%		0,11%		
	Resto Rural	0,03%		0,00%		
El Rosario	Cabecera	79%	17,35	46%	Enterramiento	No tiene
	Centro Poblado	n.d.		n.d.		
	Resto Rural	48%		15%		
Leiva	Cabecera	94%	24	87%	Enterramiento	n.d.
	Centro Poblado	65%		33%		
	Resto Rural	39%		11%		
Olaya Herrera	Cabecera	73%	0	26%	Cielo Abierto / riviera Río Sanquianga	n.d.
	Centro Poblado	5%		1%		
	Resto Rural	16%		1%		
Policarpa	Cabecera	98%	22	94%	Cielo Abierto	n.d.
	Centro Poblado	99%		91%		
	Resto Rural	72%		20%		
Ricaurte	Cabecera	88%	24	78%	Enterramiento	n.d.
	Centro Poblado	0%		0%		
	Resto Rural	21%		10%		
Samaniego	Cabecera	100%	24	98%	Relleno Sanitario	No tiene
	Centro Poblado	13%		0%		
	Resto Rural	66%		5%		
Santa Bárbara	Cabecera	1%	0	3%	Cielo Abierto / riviera Río Iscuandé	n.d.
	Centro Poblado	0%		1%		
	Resto Rural	0%		0%		
Tumaco	Cabecera	52%	8	10%	Cielo Abierto	n.d.
	Centro Poblado	8%		2%		
	Resto Rural	3%		0%		

FUENTE: Federación Colombiana de Municipios, Plan Departamental de Aguas

Según la Secretaría Departamental de Planeación de Nariño, el Plan Departamental de Agua tiene a todos los municipios de consolidación, excepto Samaniego y el área urbana de Tumaco. Hasta el momento los proyectos presentados por los municipios han sido rechazados por fallas técnicas y financieras, excepto el de Policarpa ya viabilizado.

Tabla No. 38
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Coberturas poblacionales de agua potable, 2010

MUNICIPIOS	Total	Cabecera	Resto
Barbacoas	0%	0%	0%
Cumbitara	12,5%	100%	1%
El Charco	0%	0%	0%
El Rosario	0%	0%	0%
Leiva	0%	0%	0%
Olaya Herrera	0%	0%	0%
Policarpa	0%	0%	0%
Ricaurte	0%	0%	0%
Samaniego	1%	0%	1%
Santa Bárbara	0%	0%	0%
Tumaco	0%	0%	0%
Promedio del Departamento	24%	48%	3%

FUENTE: Instituto Departamental de Salud de Nariño

Tabla No. 39
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Viviendas según servicio sanitario utilizado, 2005

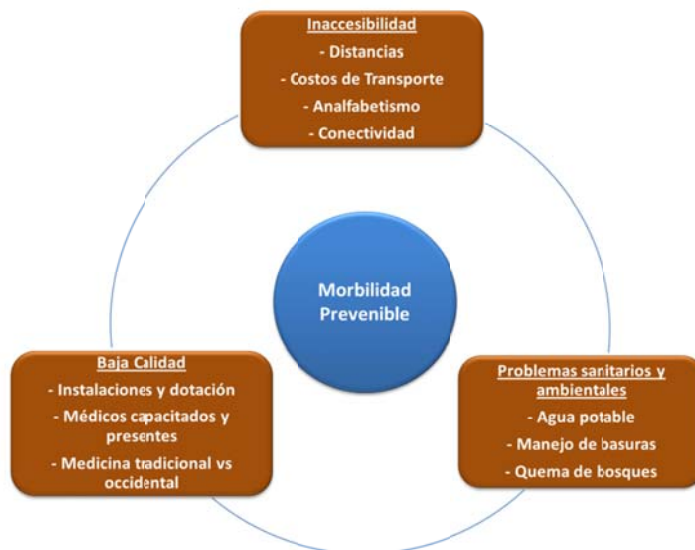
Servicio sanitario utilizado	Urbana				Rural			
	Inodoro conectado al alcantarillado	Inodoro conectado a pozo séptico	Inodoro sin conexión, letrina, bajamar	No tiene servicio sanitario	Inodoro conectado al alcantarillado	Inodoro conectado a pozo séptico	Inodoro sin conexión, letrina, bajamar	No tiene servicio sanitario
Barbacoas	37%	10%	35%	17%	2%	9%	6%	83%
Cumbitara	98%	2%	0%	0%	67%	53%	10%	18%
El Charco	64%	30%	2%	26%	4%	66%	8%	21%
El Rosario	41%	20%	1%	38%	11%	40%	5%	43%
Leiva	85%	5%	5%	5%	11%	40%	5%	43%
Olaya Herrera	22%	20%	44%	14%	1%	7%	51%	41%
Policarpa	92%	1%	4%	3%	29%	39%	13%	19%
Ricaurte	76%	2%	10%	11%	9%	13%	20%	58%
Samaniego	98%	1%	0,27%	0,33%	3%	50%	11%	36%
Santa Bárbara	2%	37%	56%	6%	1%	6%	15%	79%
Tumaco	4%	49%	24%	23%	1%	42%	10%	47%

Fuente: DANE, Censo Nacional de Población y vivienda 2005.

10.2.5. Conclusión

La Gráfica No. 27 resume los principales factores que influyen sobre el problema general en salud en los municipios de consolidación de Nariño.

Gráfica No. 27
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Principales causas de morbilidad prevenible



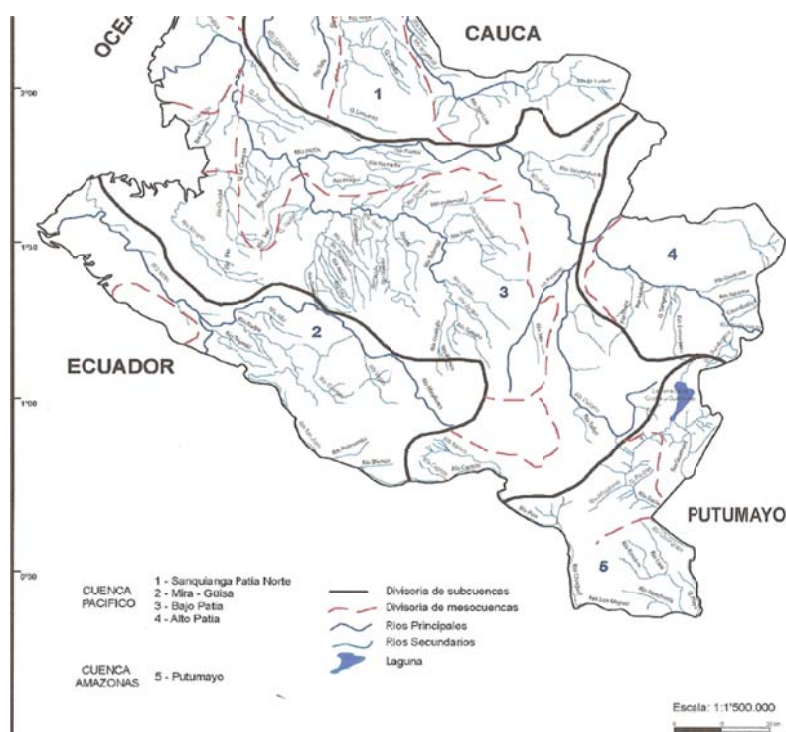
Fuente: Elaboración propia

11. Situación Ambiental y Territorial

11.1. Bases del ordenamiento del territorio

En el Departamento de Nariño, la cuenca hidrográfica más significativa por su extensión es la del Pacífico con 29,995 km² e integrada por las subcuencas de los ríos Alto y Bajo Patía, Mira y Guiza, Sanquianga y Patía Norte. Al río Patía le tributan, entre otros, los ríos Guáitara, Juanambú, Mayo y Telembí⁸⁷.

Mapa No. 5
Departamento de Nariño
Cuencas Hidrográficas

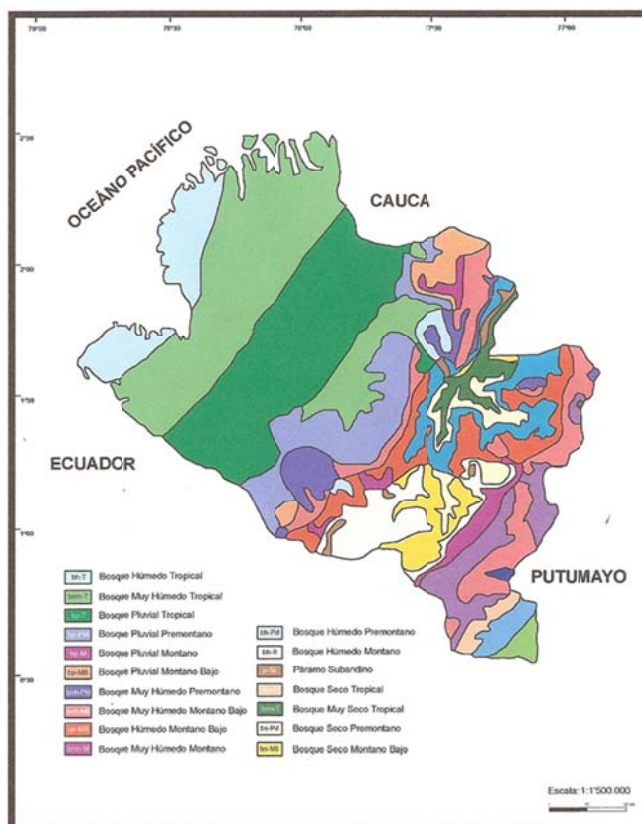


Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004): "Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras en el Departamento de Nariño".

Desde la zonificación biótica (sistema de Holdridge), hay tres regiones diferenciadas: la región del Pacífico, la de transición y la de cordillera en la cuenca del Alto Patía, en un departamento que, como se observa en el mapa, ofrece una amplísima diversidad de ecosistemas.

⁸⁷ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004): Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras en el Departamento de Nariño.

Mapa No. 6
Departamento de Nariño
Zonas de Vida



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2004): “Estudio General de Suelos y Zonificación de Tierras en el Departamento de Nariño”.

11.2.Región del Pacífico

El Chocó Biogeográfico, como región, es una de las zonas más húmedas del planeta y presenta una gran variedad ecosistémica. Se estima que cuenta con 8 a 9 mil especies de plantas, de un total de 45 mil que registra Colombia y tiene los mayores índices de endemismo continental de plantas y aves. Entre las zonas de vida de la región del Pacífico perteneciente al Chocó Biogeográfico destacaremos dos de especial importancia ambiental: Bosque húmedo tropical y bosque muy húmedo tropical.

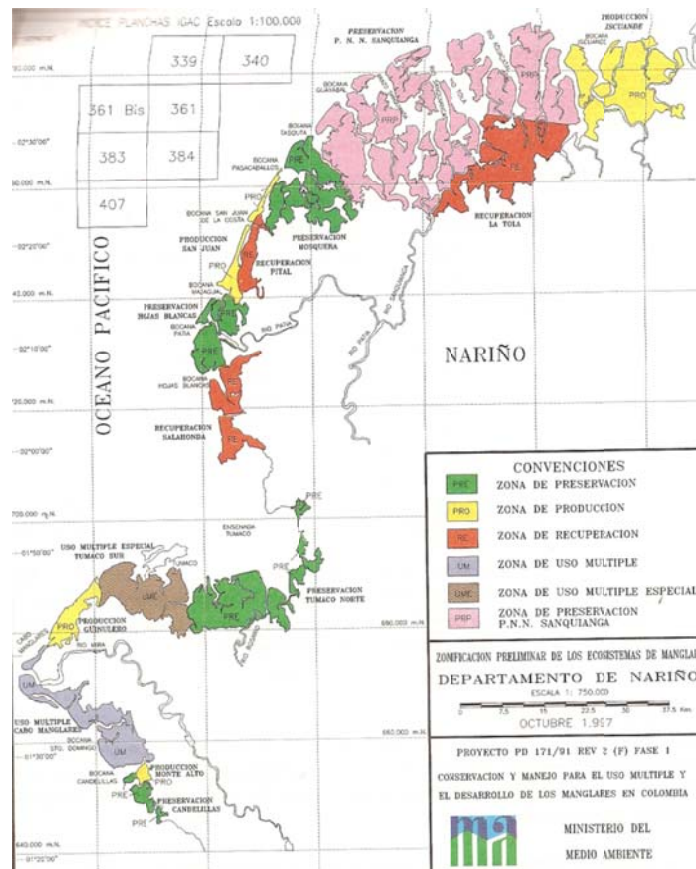
11.2.3. Zonas de vida predominantes

Bosque Húmedo Tropical. En el Pacífico una zona de vida es Bosque Húmedo Tropical (bh-T), con temperaturas entre los 25.4 y 26° C y precipitaciones totales de 2,960 mm, según registros de la Estación Granja el Mira (altitud de 16 m).

La introducción de agro-ecosistemas a lo largo de la cuenca hidrográfica del río Mira ha producido la mayor pérdida de cobertura de bosque del país⁸⁸.

La base de esta zona de vida es el manglar que está en rápido proceso de destrucción. En 1997, el estudio de la OIMT y el MMA produjo una propuesta de zonificación para el manejo del manglar en la costa pacífica nariñense, como se muestra en el mapa No. 7.

Mapa No. 7
Costa Pacífica del Departamento de Nariño
Propuesta para la Preservación del Manglar



Fuente: Sánchez-Páez Heliodoro y Ricardo Álvarez León, ed. (1997): "Diagnóstico y zonificación preliminar de los manglares del pacífico de Colombia". OIMT-MMA, Bogotá.

Las condiciones climáticas extremas de la región Pacífico (temperatura, humedad excesiva y escorrentía permanente) y los tipos de relieve constituyen factores determinantes para la pérdida de capacidad de los suelos, por lo cual, predomina la vocación forestal. Sólo muy pocos sectores de los ríos Mira y Patía

⁸⁸ IDEAM (2002): "Primera Generación de Indicadores de Línea Base de la Información Ambiental de Colombia".

(donde la precipitación es menor) permiten el uso agropecuario de los suelos, pero se los está utilizando para este fin de manera indiscriminada⁸⁹.

Bosque Muy Húmedo Tropical. La región incluye una amplia zona de vida en Bosque Muy Húmedo Tropical (bmh-T), determinado por un clima tropical lluvioso de selva. Este es uno de los bosques más complejos del trópico, con estructuras vegetales a varios estratos, que pueden alcanzar los 50 m. Las especies forestales de mayor interés son peinemono (*Apeia tibourbou*), guacamayo (*Basiloxylon sp.*), achiote (*Bixa orellana*), caucho negro (*Castilla elástica*), cedro (*Cedrela sp.*), balso (*Ochroma lagopus*), cacao de monte (*Pachira acuática*), yarumo (*Pouroma sp.*), y roble (*Tabebuia rosea*), así como una muy rica variedad de palmas.

La estación meteorológica de Barbacoas (altitud de 32 m) registra una temperatura, en promedios mensuales, que fluctúa entre los 24,8 y 25,7° C.; la precipitación promedio anual de 6.539,7 mm, y se calcula una evapotranspiración potencial de 1.508 mm, lo cual determina un balance hídrico positivo donde la precipitación supera ampliamente la evapotranspiración en todos los meses del año. Por ello, hay súper-humedad relativa, de 89 a 91%. El brillo solar es de 67 a 120 horas y la velocidad máxima del viento es de 1,78 m/s (reporte de septiembre).

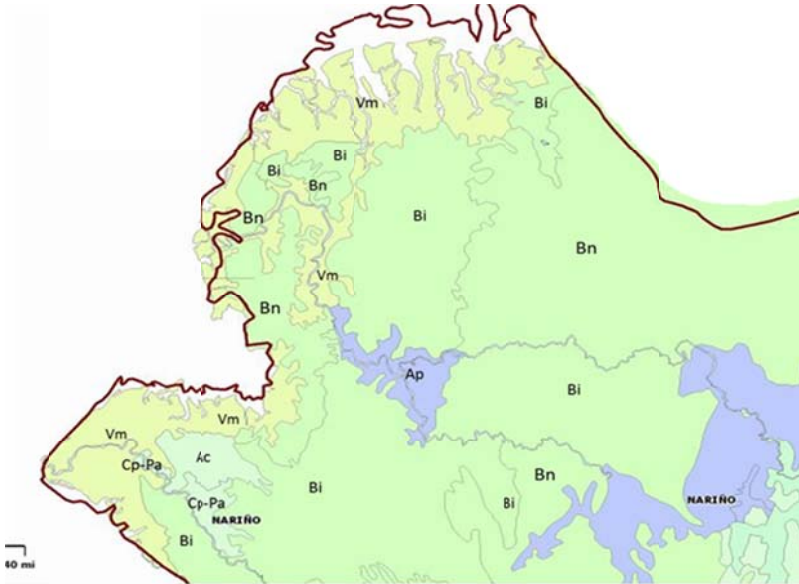
En la región son navegables los ríos Patía, Iscuandé, Mira, Mataje, Sambiambi, San Juan, Sanquianga, Satinga, Sucio, Tapaje y Telembí.

11.2.4. Usos del suelo y conflictos de uso

Los usos actuales del suelo de la región del pacífico nariñense se muestran en el Mapa No. 8. La Región se caracteriza por cobertura de Bosque Natural (Bn), cuyo uso predominante es de Reservas forestales, parques nacionales naturales, territorios indígenas y de asentamiento de comunidades afro. También se encuentra cobertura de Bosque Natural Fragmentado (Bi), cuyo uso principal es el de extracción selectiva de flora y fauna y cultivo de pastos en áreas de bosque en transición a potrero. También se observa cobertura de Vegetación de Manglar (Vm), donde la vocación de uso que predomina es el aprovechamiento de la flora y la fauna de forma selectiva. Finalmente se encuentran coberturas de Asociación de cultivos con rastrojos (Ac) y relictos de bosque, (Cp-Pa) o tipo de cobertura permanente y (Ap) o asociación de pastos, rastrojos, matorrales y relictos. Asociados a cada tipo de cobertura se encuentran los usos predominantes que son: agricultura tradicional con especies como frijol, maíz, yuca y otros (Ac), Plantaciones de palma africana (Cp-Pa) y Pastoreo extensivo, recolección de madera, fibras y frutos para uso doméstico (Ap).

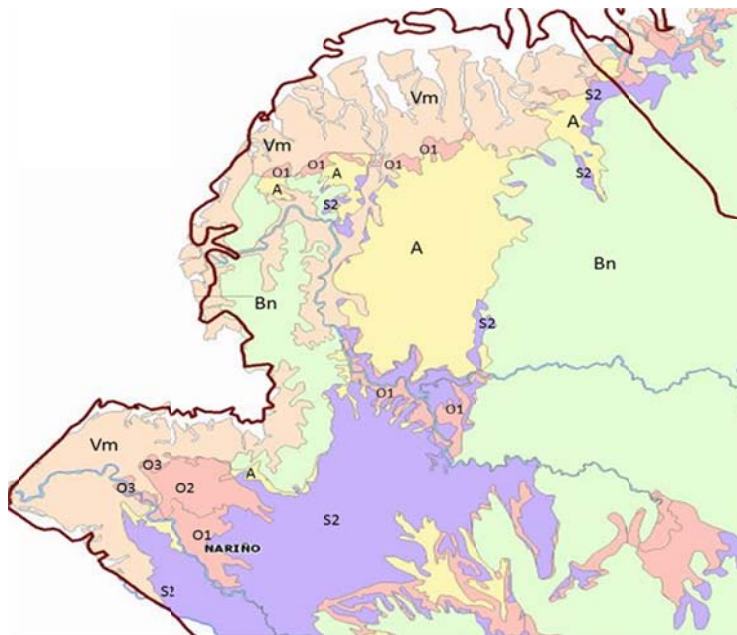
⁸⁹ Sánchez-Páez Heliodoro y Ricardo Álvarez León, ed. (1997): "Diagnóstico y zonificación preliminar de los manglares del pacífico de Colombia". OIMT-MMA, Bogotá.

Mapa No. 8
Región del Pacífico del Departamento de Nariño
Usos actuales del suelo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Visor Geográfico. Consulta en línea

Mapa No. 9
Región del Pacífico del Departamento de Nariño
Conflictos de Uso del Suelo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Visor Geográfico. Consulta en línea

El Mapa No. 9 muestra los conflictos que el uso de suelos genera. Éstos se observan principalmente en el municipio de Tumaco por sobreutilización que va desde intensidad leve (O1) hasta intensidad severa (O3). Sin embargo, en Tumaco y Barbacoas se presentan áreas de subutilización representadas (S2), lo cual significa que el uso actual es inferior a la clase de vocación del uso principal. En los municipios de Olaya Herrera, Santa Bárbara y El Charco se presentan usos adecuados del suelo (A) lo cual significa que se guarda correspondencia con la vocación del uso principal del suelo.

11.3.Zona de transición – Región Centro

11.3.3. Zonas de vida predominantes

Como se observa en el Mapa No 3, esta es un área integrada por varias zonas de vida: el bosque pluvial tropical (bp-T), que da paso al bosque pluvial premontano (bp-PM) y al bosque muy húmedo premontano (bmh-PM). En estas áreas están los municipios de Ricaurte y Samaniego. En este último existen también zonas de Bosque muy húmedo montano bajo (bmh-MB) y Bosque húmedo montano bajo (bh-MB)¹.

La estación meteorológica de Ricaurte (altitud de 1,181 m en bmh-PM), registra una temperatura de 19,4 a 20,3°C; una precipitación entre 2.000 y 4.000 mm y un brillo solar de 58 a 75 horas.

La zona Centro del departamento se caracteriza, entonces, por la diversidad de zonas de vida. Como veremos, en ella hay fuertes procesos de intervención humana que han llevado a las actuales coberturas del suelo en rastrojos, pastizales y cultivos de café y plátano.

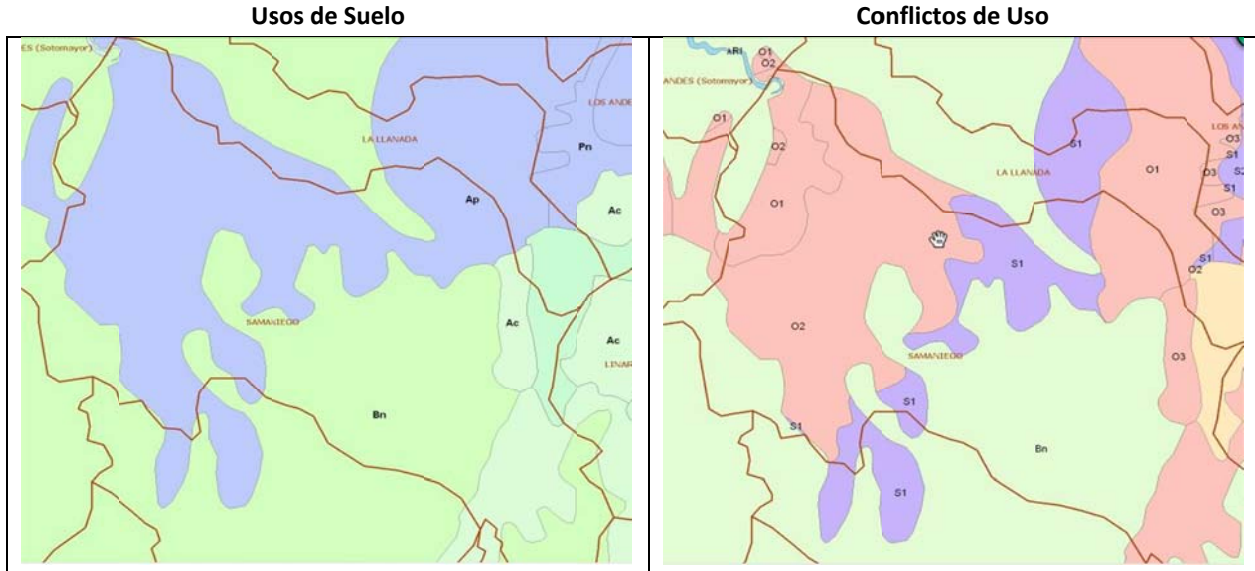
11.3.4. Usos del suelo y conflictos de uso

Los usos de esta región comprenden los bosques naturales (Bn) donde deberían predominar las reservas forestales y parques nacionales; tiene también Bosque Natural Fragmentado (Bi), cuyo uso predominante debería ser la extracción selectiva de flora y fauna, cultivos y pastos en áreas de bosques en transición a potrero; finalmente se encuentran los Pastos Naturales y/o Naturalizados (Pn), cuyo uso predominante debería ser el pastoreo extensivo.

Se observan grandes conflictos de uso. En Samaniego se presentan conflictos por sobreutilización con grados de intensidad de leve (O1) moderado (O2) e intenso (O3). Esto significa que son tierras en las cuales el uso actual es superior a la clase de vocación del uso principal (que sería Pn y Bn), generando degradación acelerada de los recursos naturales y posibles procesos erosivos.

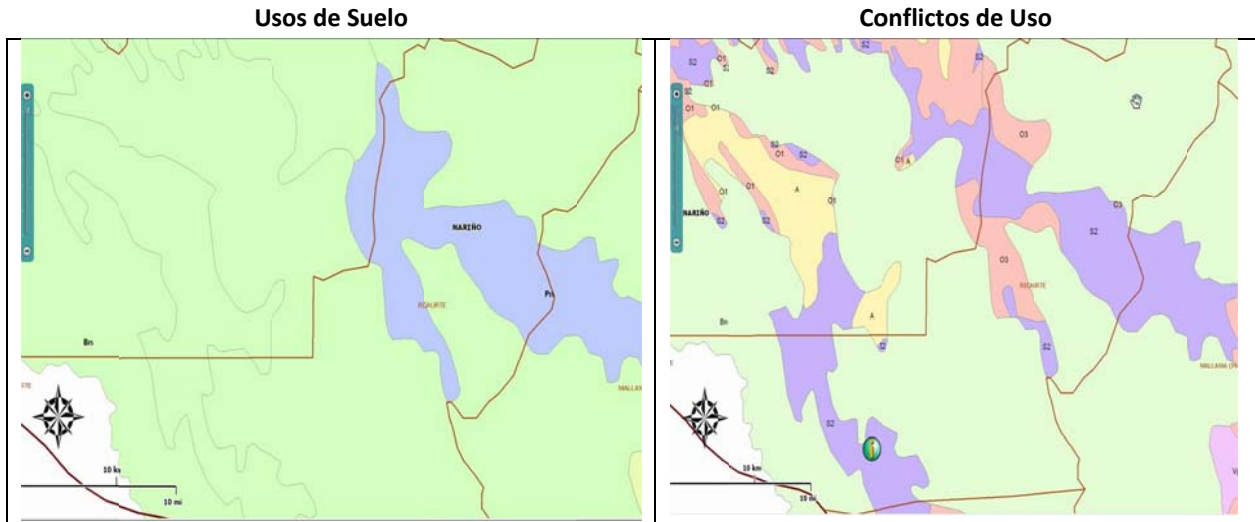
En Ricaurte se presentan conflictos de utilización de intensidad severa (O3), pero a la vez hay subutilización (S2), lo cual significa que esa área tiene un uso de las tierras por debajo de su función social y productiva.

Mapas Nos. 10 y 11
Municipio de Samaniego en el Departamento de Nariño
Usos actuales y conflictos de uso del suelo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Visor Geográfico. Consulta en línea

Mapas Nos. 12 y 13
Municipio de Ricaurte en el Departamento de Nariño
Usos actuales y conflictos de uso del suelo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Visor Geográfico. Consulta en línea

11.4. Zona de Cordillera-Norte, Cuenca del Alto Patía

La Zona Norte del Departamento está dominada por la Cuenca Hidrográfica del Río Patía. Tiene clima frío a muy frío, con temperaturas entre los 12 y 18° C y precipitaciones entre 800 a 1.800 mm.

11.4.3. Zonas de vida predominantes

El valle del Alto Patía ofrece coberturas de vegetación secundaria, pastos, arbustales y herbazales; hay algunas zonas desnudas. Predomina el bosque húmedo montano bajo (bh-MB) en una franja entre los 2.000 y 3.000 msnm, con variaciones de acuerdo a las condiciones locales. Allí la vegetación nativa se ha extinguido casi en su totalidad y el paisaje se caracteriza por potreros en kikuyo, gramas nativas, cultivos pequeños, rastrojos y algunos árboles y arbustos donde se destaca el encenillo (*Weinmannia sp*), el cedro (*Cedrela sp*), el chagualo (*Rapanea sp*) y el nogal (*Juglans sp*).

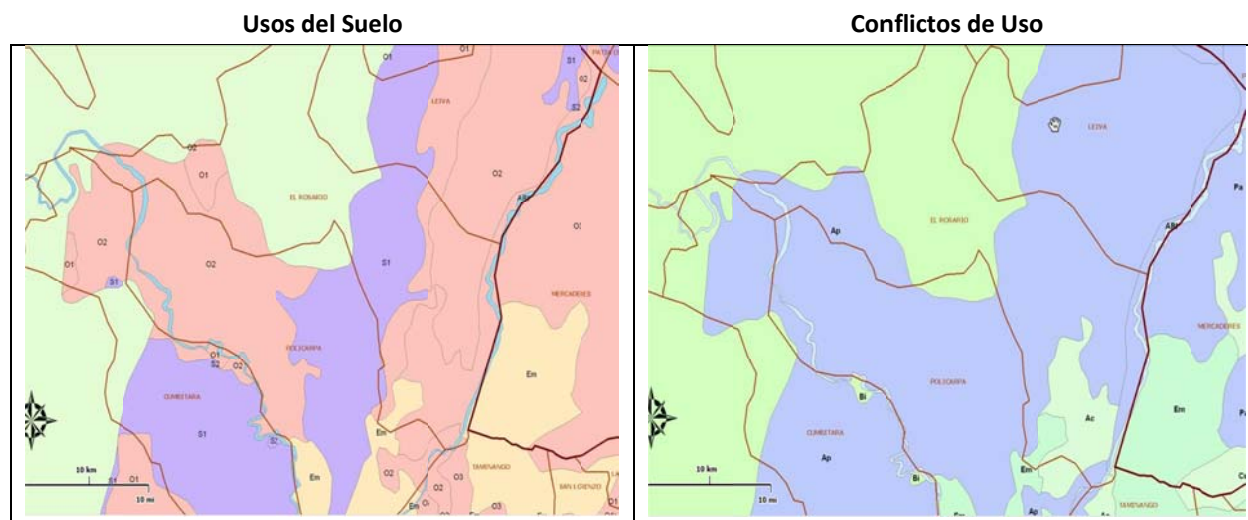
La meseta del Patía y los cañones de los ríos Guaitara y Juanambú tiene un Bosque muy seco tropical (bms-T), con temperaturas superiores a los 24° C y un promedio anual de lluvias entre los 500 y 1.000 mm, lo cual establece suelos semiáridos. Allí el paisaje vegetal es xerofítico, con prevalencia de cactáceas y arbustos espinosos.

El bosque seco tropical (bs-T) es propicio para el crecimiento de maderas de alto valor comercial como la teca (*Tectonia grandis*) y la caoba (*Swietenia macrophylla*). Sobre el bosque seco premontano (bs-PM) se dan los cultivos de coca y como alternativas compatibles al ecosistemas se encuentran forestales como el tachuelo (*Fagara pterota*), el carbonero (*Calliandra sp*), el lechero (*Euphorbia caracasana boirs*), la tuna (*Opuntia sp*) y la venturosa (*Santana canescens H.B.K.*).

Mapas Nos. 14 y 15

Región Cordillera Norte del Departamento de Nariño

Usos actuales y conflictos de uso del suelo



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Visor Geográfico. Consulta en línea

11.4.4. Usos del suelo y conflictos de uso

En la región se presentan extensos conflictos por sobreutilización de suelos, especialmente en los municipios de Leiva, el Rosario y Policarpa. Estos conflictos son de intensidad media. El uso predominante debería ser de pastoreo extensivo, recolección de madera y frutos para uso doméstico, no obstante, el uso real excede su vocación, causando una degeneración paulatina de los recursos naturales.

11.5. Conclusiones sobre las tres Regiones

La Tabla No. 40 muestra que los municipios analizados representan el 46% del área de Nariño, pero su participación en el total de hectáreas cultivadas es solamente del 30%. El área cultivada es baja con respecto al área total (6,10%), evidenciando el uso de la tierra en otro tipo de actividades.

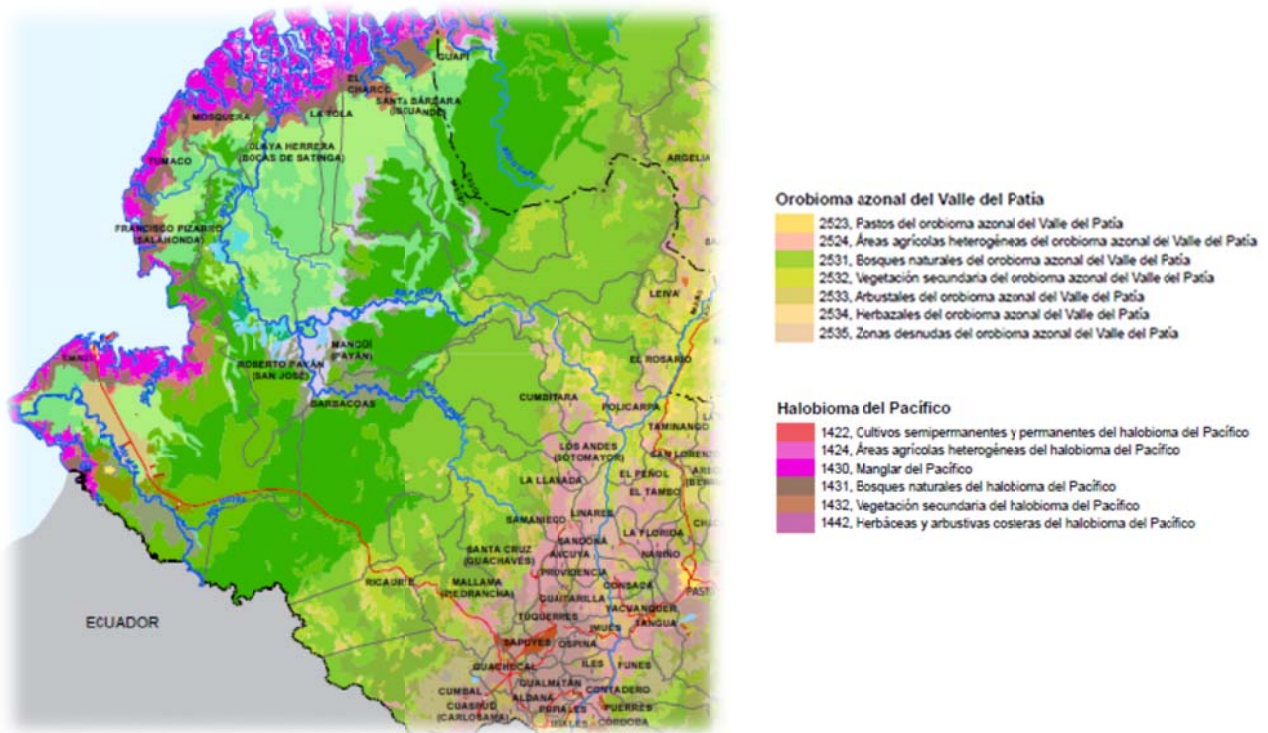
Tabla No. 40
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Áreas total y cultivada, comparadas con las del Departamento

	Miles de Hectáreas
Área Nariño	3.326,8
Área municipios región pacífico	1.036,0
Área municipios región centro	318,7
Área municipios región norte	171,4
Área total municipios 3 regiones	1.526,1
Participación Regiones/Nariño	45,9%
Cultivos Departamento	313,1
Cultivos municipios región pacífico	74,6
Cultivos municipios región centro	8,6
Cultivos municipios región norte	9,3
Cultivos total municipios 3 regiones	93,1
Participación Regiones/Nariño	29,7%
Área Cultivada	9,4%
Área Cultivada municipios región pacífico	7,2%
Área Cultivada municipios región centro	2,7%
Área Cultivada municipios región norte	5,8%
Participación Regiones/Nariño	6,1%

Fuente: Cálculos propios, Evaluaciones Municipales Agropecuarias MADR-CCI 2009 y Encuesta Nacional Agropecuaria 2009.

De acuerdo con el mapa de ecosistemas (Mapa No. 16), en el Pacífico predominan el manglar y el bosque natural mientras en la cordillera norte predominan los pastos y la vegetación secundaria. En términos generales se observa subutilización de suelos en la región pacífica y sobreutilización en las regiones centro y norte. En ambos casos se están aprovechando inadecuadamente los recursos, con efectos negativos sobre los ecosistemas.

Mapa No. 16
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Ecosistemas



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007): Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial – SIGOT.

11.6. Áreas Protegidas

Con excepción del área del municipio de Tumaco sobre los ejes del Río Mira y Rosario, y de la parte oriental de Leiva, El Rosario, Policarpa y Samaniego, todo el territorio de los municipios de consolidación de Nariño es área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 (Ver Mapa No. 17).

El Parque Nacional Natural (PNN) de Sanquianga, creado en 1977, tiene una extensión de 80.000 hectáreas y protege, entre otros, el ecosistema de manglar (dominancia del *Rhizophora* spp. - rojo y otras 5 especies) el cual es base de alimentación y reproducción de una gran diversidad de especies marinas (se destaca la tortuga, hay aves marinas y playeras que llegan al PNN para procesos de

alimentación, descanso y reproducción) y el lugar de nidación de diferentes especies de aves, incluso migratorias. El manglar alcanza los 40 – 50 metros de altura y existe el natal en la zona de transición hacia el guandal.

Mapa No. 17
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Áreas ambientalmente protegidas



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial – SIGOT. PDF, 2007.

Los bosques de guandal poseen una gran riqueza en madera, debido a que albergan árboles de gran diámetro como el Cuángare, Sajo, Machare, Camarón, Sande, Roble, Mascarei, Chimbuza y Pacora. En el área se encuentran los esteros y deltas de los ríos Sanquianga, Patía, La Tola, Aguacatal y Tapaje por lo cual se protegen también ecosistemas de bosques pantanosos e inundables con influencia salina⁹⁰. El parque se caracteriza por una ocupación ancestral, principalmente de comunidades negras y mestizas.

Las comunidades negras y mestizar que habitan el PNN Sanquianga derivan su sustento de la pesca, la extracción de piangua y una agricultura de pancoger. Han tenido situaciones de conflicto con las comunidades indígenas del área de amortiguación del parque. Ambas etnias han estado expuestas a cambios culturales y están abandonando sus conocimientos ancestrales y tradicionales que fueron los que permitieron conservar las características biológicas de una zona con una muy frágil pero alta riqueza.

⁹⁰ PNN. Conservación participativa de la biodiversidad en los ecosistemas de manglar, guandal y el area marina colindante del Parque Nacional Natural Sanquianga. 2009.

Uno de los objetivos de trabajo del PNN Sanquianga es *aportar a la sostenibilidad de los recursos hidrobiológicos, como un servicio ambiental al sector pesquero, con el fin de mantener la seguridad alimentaria de las comunidades que habitan al interior del área protegida y favorecer la producción pesquera local y regional*⁹¹.

Frente a las comunidades asentadas, el PNN Sanquianga plantea *el trabajo conjunto hacia el manejo del área y su conservación integral, expresado en su ordenamiento ambiental y el de su zona colindante*. Se busca la formalización de 10 acuerdos comunidad-institución para el uso y manejo sostenible de los recursos naturales, la eliminación de artes y métodos de pesca inadecuados, la regulación de los ciclos biológicos de las especies de alto valor comercial (como el camarón langostino y la piangua) y la definición de tallas mínimas de captura y de comercialización. Con la implementación de la estrategia Sistemas Sostenibles para la Conservación de la cooperación Holandesa, las familias asentadas y colindantes formularon proyectos propios de desarrollo integral, la diversificación o sustitución de artes de pesca, la recuperación de semillas y mingas en el trabajo de la agricultura tradicional, la definición de necesidades de capacitación en temas de producción ambiental y socialmente sostenible y la proyección del Acuerdo para la protección del camarón chambero en el Consejo Comunitario Menor Río Mar.

Actualmente, con el proyecto GEF-BM de Mosaicos de Conservación, se ejecuta con las comunidades el programa de *conservación de la biodiversidad y de los recursos hidrobiológicos en los ecosistemas de manglar, bosque de guandal, zona estuarina y marina* y el PNN Sanquianga adelanta el programa de *manejo de los Recursos Hidrobiológicos*, con el cual se busca una caracterización integral de la pesca en el Parque y el establecimiento de un sistema de monitoreo que mida y muestre el desarrollo en el tiempo del impacto de la actividad sobre la abundancia y composición de las especies. Así mismo, mediante la cooperación de España (AECID) se ejecuta desde el 2008 el proyecto de *Contribución a la prevención de conflictos a través del Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT)*, que abarca en la subregión de Sanquianga los 5 municipios de la zona norte de la costa de Nariño, 16 Consejos Comunitarios y 8 Resguardos Indígenas, el cual busca asegurar la conservación del área con una propuesta participativa y de formación socioambiental, ello en coherencia con la propuesta de desarrollo formulada en la Agenda Pacífico XXI. Específicamente, el proyecto trabaja sobre el control de la tala indiscriminada de mangle, la ordenación del recurso piangua y el manejo de residuos sólidos (cofinanciado por el Fondo Nacional de Regalías).

11.7. Vulnerabilidad a inundaciones

Las inundaciones constituyen un riesgo natural crucial en la Región del Pacífico. La localización de los asentamientos humanos y las actividades económicas debe considerar el respectivo mapa de riesgos para determinar su minimización.

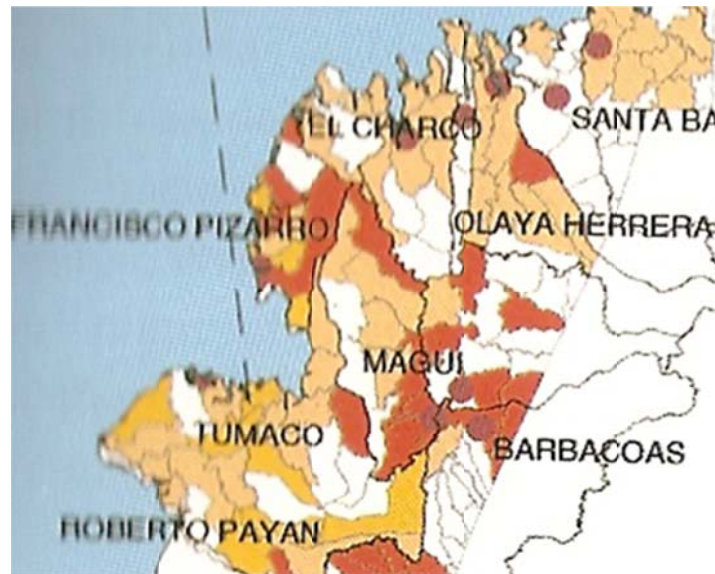
⁹¹ PNN. Conservación participativa de la biodiversidad en los ecosistemas de manglar, guandal y el area marina colindante del Parque Nacional Natural Sanquianga. 2009.

El Mapa No. 12 muestra los riesgos de inundación de las poblaciones ya establecidas. Se destaca el alto riesgo del área urbana de Tumaco.

Mapa No. 18

Municipios de Consolidación de la Región Pacífico del Departamento de Nariño

Vulnerabilidad a inundaciones por aumento del nivel del mar



Fuente: IDEAM; Primera Generación de Indicadores de Línea Base de la Información Ambiental de Colombia. Bogotá, Julio de 2002.

12. Situación Económica

La contribución del Departamento de Nariño al el PIB nacional se ha mantenido alrededor de 2%. Cuando esta participación coyunturalmente aumenta, se debe básicamente a la dinámica estacionaria del comercio fronterizo.

12.1. Agricultura

La participación de Nariño en el PIB agrario nacional bajó del 0,56% en 1990 al 0,49% en 2000. La agricultura del departamento se caracteriza por sistemas tradicionales de explotación. El minifundio tiene gran peso: 84% de las unidades productivas son menores a 10 hectáreas. En los municipios de consolidación, el municipio es especialmente frecuente en los de la región cordillerana. Ésta se caracteriza por la variedad de pisos térmicos y por lo tanto, una capacidad agrícola importante en cultivos permanentes (café, cacao y frutales como mango, guayaba y aguacate), semipermanentes (caña de azúcar, plátano y frutales como maracuyá, pina, papaya, mora, tomate de árbol) y transitorios (maíz, arroz, yuca, papa, arracacha, cebolla larga).

Los problemas de orden público han llevado a un fuerte descenso en la producción agrícola. Por ejemplo, de un área total productiva en Cumbitara de 25 mil hectáreas, 11.250 corresponden a pastos, 6.750 a bosques y 7 mil podrían estar en agricultura⁹². Sin embargo, la Encuesta Anual Agropecuaria solo registra en el año 2009 cultivos en 983 hectáreas.

En muchos casos las explotaciones tradicionales de maíz en rotación con maní, fríjol o arroz pasaron a la siembra de cultivos de uso ilícito. La economía de Policarpa se sustenta en un 60% en estos cultivos que generan empleo (han inmigrado más de 3 mil raspachines) y jalonan las actividades de comercio, transporte y construcción⁹³. Los cultivos ilícitos también han afectado áreas de protección y generan serias implicaciones ambientales por el uso indiscriminado de agroquímicos.

También en El Charco se ha perdido área de cultivos de plátano. Los registros llegaron a mostrar 6.222 has, pero la Encuesta Anual Agropecuaria de 2009 solo relaciona 780. Santa Bárbara ha perdido áreas en cultivos de cacao y yuca.

La Tabla No. 41 presenta el área sembrada en 2009 en los 11 municipios seleccionados.

⁹² Alcaldía de Cumbitara; Plan Municipal de Desarrollo, 2002.

⁹³ Alcaldía de Policarpa; Plan Municipal de Desarrollo, 2002.

Tabla No. 41
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Cultivos predominantes y área sembrada

AREA SEMBRADA - 2009	TUMACO	RICAUARTE	SANTA BARBARA	SAMANIEGO	EL CHARCO	OLAYA HERRERA	BARBACOAS	LEIVA	EL ROSARIO	CUMBITARA	POLICARPA	Municipios Seleccionados	Nariño	% Participación
PALMA DE ACEITE	10.200											10.200	10.200	100%
PLATANO	6.000	100	100	810	780	620	500	530	130	100	30	9.700	23.713	41%
CEREALES	22	4.015	343	815	122	285	463	73	1.010	580	183	7.911		
CACAO	6.300		25		349	250	33	164	228		35	7.384	8.162	90%
COCO	5.500		900		760	110	10					7.280	8.313	88%
PALMITO			3.000									3.000	4.000	75%
CAFE				1.615				466	260	50	100	2.491	28.221	9%
CAÑA PANELERA		850	30	600	80	130	134	85	115	200	75	2.299	13.061	18%
BANANO	300		240		220	843	280					1.883	3.569	53%
BANANITO		400					800					1.200	1.200	100%
CITRICOS	120		40	40	413	74	80	9	60	3	18	857	3.540	24%
BOROJO	430		11		300	20	4					765	790	97%
CHONTADURO	400				150	25	12					587	587	100%
YUCA	285			4		18	22	10	60	40	70	509	1.215	42%
PAPA CHINA			90		4	30						124	167	74%
ZAPOTE	15					22	35					72	101	71%
GUANABANA	15		5			10		5	5		-	40	55	73%
MANGO									18		20	38	118	32%
TOMATE DE ARBOL								19	4		6	29	683	4%
PAPAYA								8	15		4	26	257	10%
MARACUYA								5	12		6	23	96	23%
GUAYABA			20									20	20	100%
LULO								5	1		10	16	520	3%
ARRACACHA										10		10	137	7%
GRANADILLA								1	8			9	110	8%
MORA								5	2		2	8	475	2%
AGUACATE						3	3					6	12	50%
PIÑA					5							5	179	3%
Total Municipio	29.587	5.365	4.804	3.884	3.183	2.440	2.376	1.383	1.928	983	557	56.490	116.644	48%
Area Total Munic.	377.800	242.200	123.200	76.500	248.500	99.000	187.700	31.600	56.600	34.457	46.700	1.524.257	3.309.300	46%
% Area Cultivada	7,8%	2,2%	3,9%	5,1%	1,3%	2,5%	1,3%	4,4%	3,4%	2,9%	1,2%	3,7%	3,5%	

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria. MADR- CCI, 2009.

Puede observarse que el área de los municipios de consolidación representa el 48% del área total del departamento y que las áreas sembradas representan el 46% del área sembrada del departamento.

Las áreas cultivadas, que representan solo el 3,5% del área total de los municipios seleccionados, siguen el promedio del departamento de Nariño. Este bajo porcentaje expresa la presión sobre el sector agrícola para la generación de ingresos para gran parte de la población nariñense.

Tumaco tiene un comportamiento excepcional. El área sembrada equivale al 7,8% del área total del municipio (29.587 hectáreas) y de ellas 34% corresponde a palma africana. Se destacan también los volúmenes de cacao, plátano y coco. Los demás municipios no cuentan con áreas significativas en cultivos. No obstante se deben destacar los siguientes productos agrícolas predominantes y con alto potencial de desarrollo:

- En Ricaurte, el Rosario, Cumbitara y Policarpa, la producción de cereales, con áreas de 4.015, 1.010, 580 y 183 hectáreas sembradas respectivamente.
- En Santa Bárbara, la producción de palmito, con 3.000 hectáreas sembradas.
- En Samaniego, la producción de café, con 1.615 hectáreas sembradas.
- En El Charco, la producción de plátano y coco, con cerca de 770 hectáreas sembradas en cada cultivo.
- En Olaya Herrera, la producción de banano y plátano,
- En Barbacoas, la producción de bananito, plátano y cereales,
- En Leiva, la producción de plátano y café.

Es de destacar el amplio crecimiento de la producción de cereales en los tres últimos años. Los municipios de Ricaurte, Samaniego, Barbacoas y Santa Bárbara han aumentado su productividad cerealera.

Tabla No. 42
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Evolución de los cultivos de cereales

CEREALES	Producción anual			Área cosechada			Rendimientos		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
RICAUORTE	6.642	8.927	9.954	3.214	3.469	4.015	2,07	2,57	2,48
SAMANIEGO	217	482	1.537	227	290	815	0,95	1,66	1,89
EL ROSARIO	66	1.326	1.313	49	1.020	1.010	1,33	1,30	1,30
CUMBITARA	300	390	485	365	465	580	0,82	0,84	0,84
BARBACOAS	216	283	429	360	319	463	0,60	0,89	0,93
OLAYA HERRERA	160	135	285	160	135	285	1,00	1,00	1,00
SANTA BARBARA	119	118	267	168	123	343	0,71	0,96	0,78
POLICARPA	243	180	179	236	180	183	1,03	1,00	0,98
LEIVA	65	77	77	64	77	73	1,02	1,00	1,05
EL CHARCO	6	5	73	10	9	122	0,60	0,60	0,60
TUMACO	8	13	18	10	16	22	0,80	0,80	0,83

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria. MADR- CCI, 2009.

Algunos cultivos adelantados en los municipios bajo análisis muestran mejores productividades que el promedio del departamento y resultan interesantes para el mercado nacional. La región es competitiva en la producción de coco y bananito. Por encima del promedio de la productividad nacional se encuentra la caña panelera y el plátano. El rendimiento del café es un poco menor que el promedio del

departamento, pero en este producto competitividad está ligada a la calidad y algunos cafés nariñenses son muy valorados.

Si bien el área sembrada en cacao no es significativa, los cultivos ofrecen rendimientos mayores al promedio del departamento pero inferiores al promedio nacional, de modo que no tienen competitividad suficiente. Por encima de los promedios del departamento se encuentran los rendimientos de banano, cítricos, mango, maracuyá y papaya, pero son productos de difícil comercialización por su perecibilidad.

Tabla No. 43
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Rendimientos destacados por producto y municipio, y comparación con las productividades del Departamento de Nariño y del País

RENDIMIENTOS	Ubicación	Municipio	Nariño	País
Coco	Olaya Her.	13,36	6,92	7,26
Coco	Barbacoas	7,50	6,92	7,26
Coco	Tumaco	7,00	6,92	7,26
Bananito	Barbacoas	9,75	6,84	6,44
Caña panelera	Samaniego	8,00	7,02	6,42
Caña panelera	Policarpa	7,00	7,02	6,42
Platano	El Rosario	8,00	5,65	7,96
Platano	Leiva	8,00	5,65	7,96
Platano	Policarpa	8,00	5,65	7,96
Platano	Ricaurte	7,44	5,65	7,96
Platano	Samaniego	6,00	5,65	7,96
Cafe	Leiva	1,20	1,24	1,17
Cafe	Samaniego	1,00	1,24	1,17
Cacao	Olaya Her.	0,40	0,27	0,57
Cacao	Policarpa	0,30	0,27	0,57
Cacao	Tumaco	0,27	0,27	0,57
Banano	Barbacoas	8,00	5,66	9,41
Banano	Tumaco	8,00	5,66	9,41
Mango	Ricaurte	8,00	5,51	10,43
Citricos	Barbacoas	13,50	6,17	17,84
Citricos	Olaya Her.	13,00	6,17	17,84
Citricos	Ricaurte	12,00	6,17	17,84
Citricos	Tumaco	7,00	6,17	17,84
Maracuya	El Rosario	12,00	10,19	17,39
Papaya	El Rosario	25,00	11,87	32,01

Fuente: Cálculos con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria. MADR- CCI, 2009.

En El Rosario el potencial frutícola es interesante, y podrá aprovecharse plenamente cuando se puedan conformar distritos de riego que permitan romper la estacionalidad de producción y los precios, y cuando se pueda integrar los productores a alianzas comerciales regionales (los productos salen por la

vía Panamericana), que incluyan productos como limón, papaya y mango en clima cálido, y lulo en clima frío, para alcanzar economías de escala. Por ahora, la comercialización de los productos se da en el municipio de El Remolino (95%)⁹⁴. El maní es el cultivo más rentable de la zona.

La economía de subsistencia se caracteriza por las producciones de chiro, chapil y hortalizas. El cuy, la caza y la pesca siguen siendo actividades para el sustento familiar. En caza, los bosques contaban con ardillas, chuchas (comadreas), cozumbres (armadillos), zainos, chiguacos (aves) y pavas, pero su disminución reciente ha sido enorme.

En el pacífico, los cultivos tienen como destino el sustento familiar (salvo en las plantaciones comerciales recientes hechas con inversión foránea). Son áreas pequeñas, distribuidas irregularmente y en asocio con áreas de rastrojo, vegetación arbórea abierta y en algunos casos, con sembrados permanentes de frutales y cacao. Sin que el área ocupada sea considerable, se produce arroz, maíz, yuca, plátano, caña de azúcar y caña panelera. También hay frutales como coco, chontaduro, aguacate, marañón, borjón, zapote, limón y piña. Los cultivos tienen mayor presencia en las partes bajas de los ríos y en las depresiones entre colinas. Los sistemas son tradicionales, multiestrata, con excepción del arroz, en que se han realizado investigaciones para tecnificar el cultivo y mejorar los rendimientos con base en semillas mejoradas. Las bajas producciones se explican por la presencia intensiva de plagas, por técnicas rudimentarias de siembra y de mantenimiento de los cultivos y por la utilización de semillas de bajo rendimiento⁹⁵. Sobre esto último, las UMATAS buscan un cambio de cultura hacia el uso de semillas seleccionadas. En el área norte de la Región Pacífica se dan arreglos de cultivos misceláneos, con café, plátano, caña o maíz, yuca o frijol y frutales. Se emplea en promedio 17 jornales/ha/año, con predominancia de la mano de obra familiar. La caña se beneficia en trapiches muy rudimentarios (de tracción animal) y la panela se comercializa en bloques de 6 libras. En el área de Ricaurte predomina la presencia de las comunidades indígenas Awá, que constituyen pueblos transfronterizos y tienen mejores condiciones de vida en el Ecuador.

El área de Samaniego era una próspera región agrícola, dada la fertilidad de sus tierras, con gran potencial para la producción de café.

En El Rosario los cultivos son de café, tanto caturra como común, sembrado con una densidad de 2.500 plantas/ha e intercalado con el plátano. El café es comercializado por la Cooperativa de Caficultores de la Unión. También se produce plátano, pero tiene baja comercialización pues 70% se dedica al autoconsumo de la finca. Una investigación sobre las condiciones de la caficultura en la región del Alto Patía indica que los cultivos fueron afectados por la aspersión aérea y el deterioro en la infraestructura vial, lo cual dificulta su integración a una cadena de valor que busca la exportación organizada por una

⁹⁴ Alcaldía de El Rosario; Plan Municipal de Desarrollo; 2001.

⁹⁵ Sánchez-Páez Heliodoro y Ricardo Álvarez León, ed (1997): Diagnóstico y zonificación preliminar de los manglares del pacífico de Colombia. OIMT-MMA, Bogotá.

asociación independiente de pequeños caficultores⁹⁶. La región produce uno de los mejores tipos de café a nivel mundial, por sus condiciones favorables de clima y suelos. La investigación recomienda comenzar por los procesos de capacitación para el manejo y cuidado de los cafetales, un continuo apoyo tecnológico y la inversión en maquinaria especializada. Estas recomendaciones son especialmente relevantes en el momento actual porque si bien las familias tienen tradición en la caficultura, vienen de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

El ingreso de un jornalero agrícola suele oscilar alrededor de \$250.000 por mes en el área Centro. El valor día del jornal rural es de \$10.000 libres (se suministra alimentación). En el área Norte, el jornal/día varía entre \$8.000 a \$12.000⁹⁷.

12.2. Ganadería y especies menores

Las estadísticas muestran que los municipios de consolidación no son grandes productores ganaderos (Ver Tabla No. 44)

Tabla No. 44
Municipios de Consolidación del Departamento de Nariño
Estadísticas ganaderas

MUNICIPIO	No. PREDIOS	Inventario Ganado Bovino el día de la Evaluación						TOTAL MUNICIPIO
		Machos			Hembras			
		0-12 meses	12-34 meses	mas de 24 meses	0-12 meses	12-34 meses	mas de 24 meses	
Barbacoas*		250	101	201	350	135	1.105	2.142
Cumbitara	195	250	345	975	290	431	175	2.466
El Charco		60	156	92	94	180	115	697
El Rosario	210	250	250	350	290	230	400	1.770
Leiva	76	430	580	850	330	720	1.500	4.410
Olaya Herrera	79	218	199	347	260	261	542	1.827
Policarpa	288	299	409	55	299	874	1.548	3.484
Ricaurte	114	690	710	810	700	690	790	4.390
Samaniego	415	350	350	400	450	900	800	3.250
Santa Barbara	5	9	11	15	15	22	26	98
Tumaco		2.145	893	530	2.235	930	5.310	12.043
Resto del departamento	32.872	23.499	25.031	24.900	37.938	37.400	116.838	265.606
TOTAL DEPARTAMENTAL	34.254	28.450	29.035	29.525	43.251	42.773	129.149	302.183
Subtotal de Consolidación	1.382	4.951	4.004	4.625	5.313	5.373	12.311	36.577
Participación Consolidación	4,0%	17,4%	13,8%	15,7%	12,3%	12,6%	9,5%	12,1%

Fuente: citado por Hoz, Vilorio Joaquín (2007): "Economía del Departamento de Nariño: Ruralidad y Aislamiento geográfico" y tomado de Estadísticas de la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente de Nariño, UMATA, SAGAN, 2004.

⁹⁶ Durán, Iván Mauricio; Laura López Fonseca y Jorge Alberto Restrepo (2008): "Conflicto armado, sustitución de cultivos ilícitos y economía cafetera en Nariño".

⁹⁷ Planes Municipales de Desarrollo; 2002.

La actividad ganadera se caracteriza por deficientes técnicas de manejo, poco cuidado de la alimentación bovina, riesgos fitosanitarios, escasos procesos de mejoramiento de pastos y forrajes, poca fertilización a los suelos, deficientes sistemas de drenaje y pocos avances en el manejo de cruces apropiados para el mejoramiento genético.

Cumbitara es el principal aportante ganadero, con cerca de 12.260 cabezas en doble propósito (especialmente por el corregimiento de Pisanda).

En la zona Norte, el tamaño promedio de un predio ganadero en clima cálido y en doble propósito es de 6 has. con carga de 10 cabezas. En esquemas de levante y ceba, los predios tienen mínimo 50 cabezas, con una carga de 2–3 reses/ha. El ganado se saca por el río y se vende en las cabeceras municipales de El Rosario, Mercaderes y Remolino.

En clima frío, el tamaño promedio del predio va de 5 a 30 has con capacidad para 1 res/ha en doble propósito. En ganadería no se utilizan más de 230 jornales/año. La leche se vende en Mercaderes y La Unión, a cerca de \$1.000 por litro.

En cuanto a especies menores, en la parte cordillerana suele haber porcinos de raza criolla, cuyes y gallinas, en gran medida destinados al autoconsumo. En El Rosario, las fincas mantienen en promedio 15 gallinas de patio o en corrales y 20 cuyes⁹⁸.

12.3.Pesca

Aunque la actividad pesquera es generalizada en la Región del Pacífico, los datos relativos a su desempeño son escasos.

El inventario sobre la actividad pesquera con que cuenta el PNN Sanquianga (en las veredas de Bazán, Amarales, San Pablo y Cocal Payanes), indica que existen 2.362 pescadores (mayores de edad), de los cuales el 40% se dedican a la recolección de piangua. Los rangos de edades más significativos en el grupo de pescadores son: 20 a 29 años con el 29% y de 30 a 39 años el 25%⁹⁹.

Hay registros en 18 puntos de desembarco para 92 especies capturadas. Las artes de pesca más comunes son la malla monofilamento fondera en un 39%, seguida por el piangüeo con un 29% y el espinel (arte de anzuelos) en un 12%. El censo de embarcaciones indica que existen 1.214 potrillos, 1.397 canoas y 91 lanchas.

Las investigaciones realizadas por el Parque Nacional Natural Sanquianga muestran que la excesiva presión sobre los recursos pesqueros amenaza drásticamente la supervivencia de las comunidades

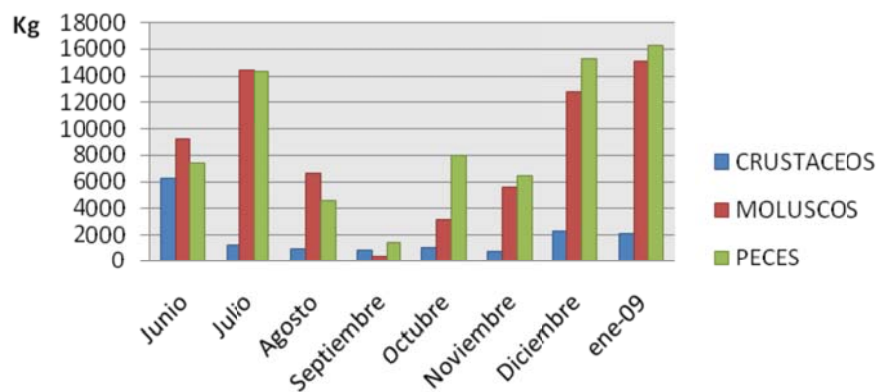
⁹⁸ Planes Municipales de Desarrollo; 2002.

⁹⁹ PNN (2009): “Conservación participativa de la biodiversidad en los ecosistemas de manglar, guandal y el área marina colindante del Parque Nacional Natural Sanquianga”.

afrocolombianas de la región. La reducción de especies se debe a cuatro factores: destrucción del manglar, sobreexplotación de pesca en las orillas, artes de pesca no reglamentarios (utilización de malla de ojo pequeño y dinamita) y contaminación de aguas debido a la falta de alcantarillados, el vertimiento de agroquímicos de la industria de la palma y las fugas en las estaciones de suministro de combustibles¹⁰⁰.

Los mismos factores han reducido drásticamente la pesca en la ensenada de Tumaco. La “Campaña Tumaco hermoso”, promovida por la Capitanía del Puerto, el SENA, CORPONARIÑO, la empresa privada y los colegios busca disminuir la contaminación en la ensenada por medio de la realización de jornadas de limpieza y recolección de basuras. Existen algunos programas en marcha de repoblamiento de especies pesqueras. La posibilidad de pago por servicios ambientales (especialmente venta de bonos de carbono) ha estimulado iniciativas para la conservación del manglar y del guandal¹⁰¹.

Gráfica No. 28
Parque Nacional Natural Sanquianga en el Departamento de Nariño
Volúmenes de pesca mensuales, 2º semestre de 2008



Fuente: PNN (2009): “Conservación participativa de la biodiversidad en los ecosistemas de manglar, guandal y el área marina colindante del Parque Nacional Natural Sanquianga”.

La camaricultura practicada en la década de los ochenta afectó el ecosistema de manglar en cerca de 2.600 hectáreas y por efectos del mercado, ésta dejó de ser una actividad rentable¹⁰².

12.4.Explotación maderera

Antes de la penetración de la economía del narcotráfico, la actividad maderera aportaba por lo menos el 50% del ingreso del sector rural en la costa pacífica Nariñense. Aún hoy, es la actividad predominante en la cabecera de Olaya Herrera.

¹⁰⁰ Entrevista con Gerardo Arteaga, Director de CORPONARIÑO en Tumaco.

¹⁰¹ Entrevista con Gerardo Arteaga, Director de CORPONARIÑO Tumaco.

¹⁰² Sánchez-Páez, Heliodoro y Ricardo Álvarez León, ed (1997): Diagnóstico y zonificación preliminar de los manglares del pacífico de Colombia. OIMT-MMA, Bogotá.

La explotación maderera nariñense se caracteriza por ser netamente extractiva, de corteros que conforman trozas. No hay agregación de valor y los precios recibidos por los corteros son irrisorios. La calidad de la madera se ha reducido considerablemente. La capacidad instalada para procesos de transformación se caracteriza por tecnologías obsoletas e inadecuadas, basadas en cinta circular que generan elevados niveles de desperdicio (58,4%)¹⁰³.

Los árboles de *Rhizophora* spp fueron aprovechados desde mediados de la década de los cuarenta por empresas productoras de taninos. Hacia la década de los setenta, su extinción no hacia rentable esta actividad¹⁰⁴. La silvicultura para lograr una adecuada sucesión de esta especie se define como de alto costo, mientras que la regeneración natural del bosque es altamente dinámica. Hacia el área de Tumaco, las prácticas tradicionales comprenden el leñateo y la producción de carbón vegetal para su uso como combustible.

Las comunidades afro, con un gran arraigo cultural en prácticas relacionadas con el bosque, plantean opciones de desarrollo productivo orientadas a las artesanías, plantas medicinales, colorantes, frutos, semillas, fibras o plantas epífitas¹⁰⁵. En El Charco, la explotación de madera fue la principal actividad en generación de ingresos para los pobladores, dada su riqueza en bosques de guandal, natal, manglar, anidizal, pero se realizó de forma no sostenible.

La zona Norte no ofrece volúmenes de madera, dada la extinción de los bosques naturales (guayacán, cafeto o campanillo, nacedero, palo negro, arrayán, cucharo, tablero, higuerón, cedro, roble, yarumo). En bosques plantados se encuentra cedro y nacedero. Del *montecillo* la gente saca madera para la construcción de cercas y la preparación de alimentos con leña¹⁰⁶.

12.5. Minería

En los territorios de consolidación de Nariño hay dos distritos mineros:

- el eje de Barbacoas a Santa Bárbara sobre las cuencas hidrográficas de los ríos Telembí y Guelmambí, que es de explotación de oro en aluvión y
- el eje de La Llanada, con oro en veta y filón, que comprende a los municipios de Samaniego y Cumbitara (veredas La Esperanza, Cristo Rey, El Balso, Sidón, Yanazara, Buena vista y la Herradura).

No se dispone de cifras confiables recientes sobre la producción aurífera.

¹⁰³ IGAC – MMA (2000): “Zonificación ecológica de la región pacífica colombiana”, Bogotá.

¹⁰⁴ Sánchez-Páez Heliodoro y Ricardo Alvarez León, ed (1997): Diagnóstico y zonificación preliminar de los manglares del pacífico de Colombia. OIMT-MMA, Bogotá.

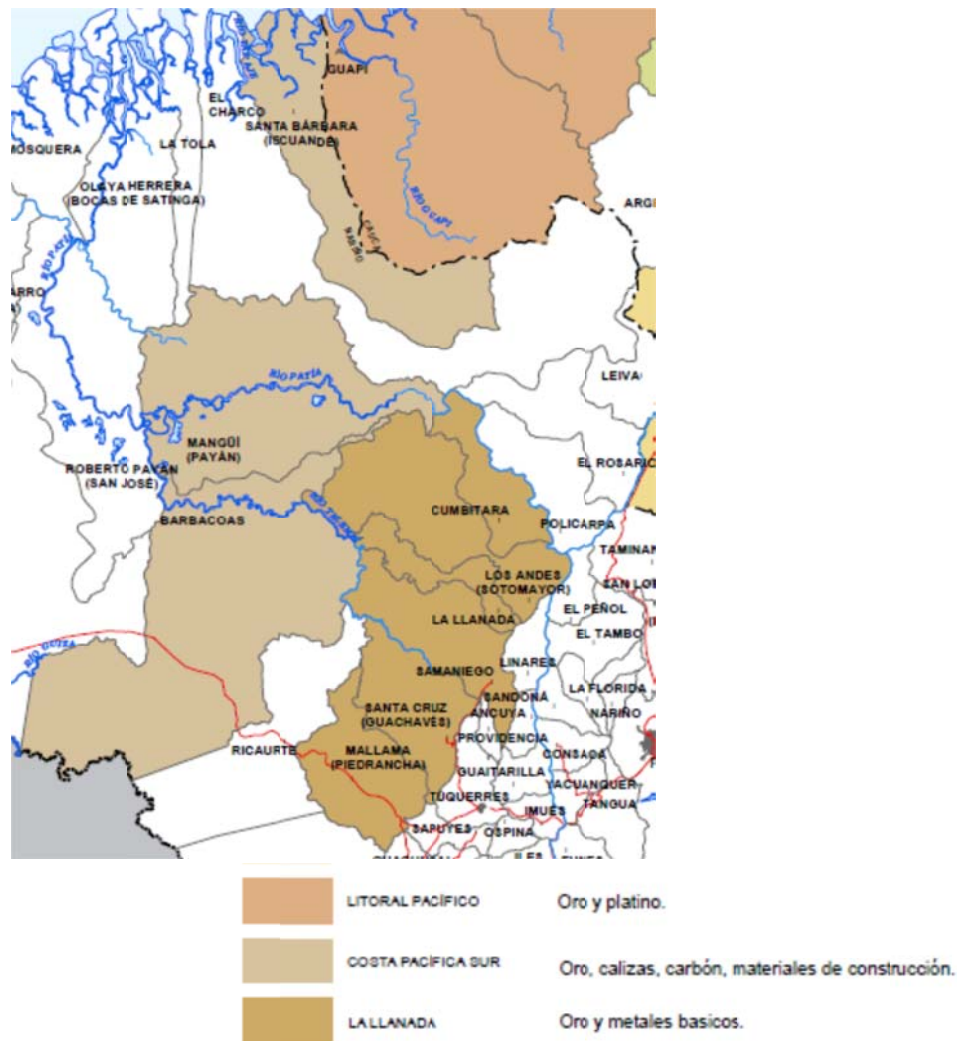
¹⁰⁵ IGAC – MMA. Zonificación Ecológica de la región pacífica colombiana. Bogotá, Diciembre 2000.

¹⁰⁶ Alcaldías de El Rosario; Plan Municipal de Desarrollo, 2002

La producción aurífera ha tenido fuertes impactos ambientales sobre las cuencas hidrográficas debido a las precarias técnicas de explotación, basadas en sistemas rudimentarios como el mazamorreo y el barequeo a nivel de pequeños mineros y en sistemas de dragado y retroexcavación a cargo de empresas. Estas han tomado especial auge en los últimos tres años. Los ingresos de los trabajadores mineros son especialmente precarios en contraste con las ganancias extraordinarias de los empresarios gracias al incremento sostenido del precio mundial.

La explotación aurífera ha marcado la economía de Barbacoas e históricamente la dinámica del Puerto de Tumaco.

Mapa No. 19
Región del Pacífico en el Departamento de Nariño
Distritos mineros



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007): Sistema de Información Geográfica para el Ordenamiento Territorial – SIGOT.

El proceso de beneficio de oro en el Distrito Minero La Llanada se realiza desde hace un siglo utilizando medios gravimétricos, de amalgamación y cianuración. Este último es especialmente contaminante por la liberación de mercurio al ambiente. El proceso de amalgamación para la extracción de oro produce migraciones al ambiente de 3 kilogramos de mercurio por cada kilogramo de oro recuperado; en el caso de la cianuración se libera al medio ambiente cianuro de sodio, causante de la destrucción de la fauna íctica en las microcuencas mineras. La sedimentación de las fuentes de agua trae consigo el deterioro de la calidad del agua por la ausencia de oxígeno disuelto¹⁰⁷.

El Gobierno Nacional ha ofrecido al Distrito de La Llanada aumentar la producción a través de la implementación de tecnologías limpias y la optimización empresarial. Para ello reconoce que se necesitan políticas claras y coherentes con la sostenibilidad de los recursos naturales. En tecnologías, se busca optimizar los procesos y procedimientos para beneficio de minerales auroargentíferos reduciendo la contaminación ocasionada por pérdidas de mercurio, cianuro y presencia de sedimentos en los efluentes mineros. Se ha planeado por el momento la estructuración de 7 plantas de beneficio para 28 mineros asistidos técnicamente en el manejo del mercurio, cianuro, disposición de estériles y colas.

Por su parte, para el Distrito del Pacífico Sur se plantea aprovechar la asociatividad de las comunidades para su capacitación y la agregación de valor hacia la orfebrería. Así mismo, hay un potencial para la explotación de Jagua (Ilmenita)¹⁰⁸.

En Samaniego, por la cordillera occidental, también se encuentra un potencial de explotación del manganeso el cual es utilizado por la industria del acero. Así mismo, junto al oro se podría extraer cobre (mediante la extracción de polisulfuros). Se requieren altos niveles de inversión y gran capacidad de regulación para que esta propuesta llegue a feliz término.

La Alcaldía de Santa Bárbara planteó para el Distrito Minero del Pacífico Sur, sector aurífero aluvial en la región de Sanabria, el proyecto de Reactivación de la cadena productiva del oro en el río Iscuandé, con el objetivo de generar 500 empleos, mediante la provisión de maquinaria, equipos y adecuación de instalaciones y la comercialización del metal en Cali¹⁰⁹. Este proyecto requiere la financiación del Fondo Nacional de Regalías.

12.6. Industria y Comercio

La industria manufacturera tiene poco desarrollo en el departamento de Nariño. Los productos predominantes son tejidos de lana, manufacturas del cuero y procesamiento de lácteos. En los municipios de consolidación el sector manufacturero incluye algunos talleres de confección, carpinterías y panaderías, con bajos niveles de tecnificación.

¹⁰⁷ <http://distritosmineros.gov.co>

¹⁰⁸ *Ibidem*

¹⁰⁹ *Ibidem*.

El sector terciario representa el 62% del PIB Departamental. Los municipios bajo análisis cuentan con pequeños establecimientos comerciales, especialmente de víveres, abarrotes y misceláneos.

El Puerto de Tumaco, está localizado en la parte Sur del litoral Pacífico colombiano y es el segundo puerto más importante de la costa Pacífica colombiana. No obstante dentro de las sociedades portuarias regionales es el de menor participación en la movilización de carga con apenas 18.426,39 toneladas que sólo representan el 0,06% del total de carga movilizada en el 2009 y que muestra una rápida reducción relativa en los últimos años¹¹⁰ (Ver Tabla No. 45). Al sumar la movilización de todo tipo de cargas, la participación de Tumaco en el total nacional fue de 0,96% en 2009¹¹¹ (Ver Tabla No. 46).

Tabla No. 45
Sociedades Portuarias de Colombia
Participación en el Tráfico Portuario, 2006-2009

Sociedades Portuarias	2006	2007	2008	2009
Barranquilla	13,22%	11,93%	11,81%	9,35%
Buenaventura	37,25%	35,10%	30,79%	33,03%
Cartagena	25,11%	23,57%	28,11%	26,43%
Santa Marta	17,32%	21,34%	22,21%	18,05%
Tumaco	0,37%	0,30%	0,12%	0,06%
Contecar	2,75%	3,75%	3,27%	7,77%
Muelles El Bosque	3,97%	4,01%	3,68%	5,30%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte: "Movimiento de carga por los puertos de Colombia - Informe consolidado año 2009" y cálculos propios.

El terminal marítimo de Tumaco está en el muelle de la Sociedad Portuaria donde se realizan las operaciones de cargue y descargue por medio de coteros o por grúas y elevador. Hay otros muelles de carácter privado y existen cinco boyas para toma de hidrocarburo instaladas por ECOPETROL. El terminal petrolero tiene capacidad para recibir buques de hasta 15 mil toneladas de desplazamiento¹¹².

Aunque el puerto se caracteriza por tener poca profundidad se ha realizado dragado de 1 kilómetro de canal para aumentar la profundidad y permitir la entrada de barcos de 12 mil toneladas.

Dado que el volumen de operaciones del puerto es limitado, su capacidad para generar empleo es reducida y podría ser inferior a 200 empleos directos e indirectos. En general la actividad portuaria es simplemente de tránsito y no agrega valor a la carga ni a los barcos.

¹¹⁰ Desde el año 2005 su participación ha ido disminuyendo pasando de del 0,37% en el año 2007 al 0,06% en el año 2009.

¹¹¹ El aumento en la participación se debe a la actividad de ECOPETROL.

¹¹² Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas. <http://www.cioh.org.co>

Tabla No. 46
Zonas Portuarias de Colombia
Participación en el Tráfico Portuario, 2009

Tráfico portuario en Colombia	
Zona Portuaria Barranquilla	4,37%
Zona Portuaria Buenaventura	9,37%
Zona Portuaria Cartagena	15,84%
Zona Portuaria Santa Marta	28,87%
Zona Portuaria Golfo de Morrosquillo	15,88%
Zona Portuaria de la Guajira	24,66%
Zona San Andres Islas	0,05%
Zona Portuaria de Tumaco	0,96%
Total	100,00%

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte: “Movimiento de carga por los puertos de Colombia - Informe consolidado año 2009” y cálculos propios.

12.7. Programas de Desarrollo Productivo

12.7.3. “Si se Puede”

El programa de sustitución voluntaria de coca “Si se puede”, dirigido por la Gobernación de Nariño y apoyado por la Unión Europea comenzó en los municipios de Leiva y El Rosario, cubriendo a 3.859 familias. Luego se amplió al Consejo Comunitario Rescate Las Varas en el municipio de Tumaco con 1.000 familias así como algunas comunidades de El Charco. Se proyecta una segunda fase para los municipios de Policarpa y Cumbitara.

“Si se Puede” tiene un enfoque de desarrollo integral. No es simplemente un programa de sustitución voluntaria de cultivos de coca ni de desarrollo productivo. Su objetivo es “contribuir a generar condiciones para lograr una vida digna y una paz con justicia social que implica un Desarrollo Humano Sostenible en el departamento”¹¹³. En Leiva y el Rosario busca “establecer y consolidar un Programa de desarrollo social y de economía campesina sustentado en los principios de desarrollo humano sostenible, con enfoque de familia, de derechos y de género para el restablecimiento de una economía lícita competitiva que permita a los habitantes alcanzar un nivel de vida digna”¹¹⁴.

¹¹³ Gobernación de Nariño: Folleto Programa de desarrollo Territorial y de economía campesina en los municipios de Leiva y El Rosario- Nariño “Si se puede”

¹¹⁴ Ibidem.

“Si se Puede” se basa en siete principios¹¹⁵:

1. Articulación entre gobiernos, sociedad civil y cooperación internacional y acción simultánea de todos ellos.
2. Áreas extensas de acción, contrario al esquema de núcleos de sustitución voluntaria, evitando así que los campesinos siembren coca fuera de los núcleos.
3. No fumigación y evaluación de resultados de la erradicación, debido a que la fumigación no solo daña los cultivos de coca sino que también los otros cultivos.
4. Seguridad acorde con las necesidades de cada territorio, mediante esquemas adaptados a cada zona.
5. Incorporación al programa de toda la población rural, tenga o no coca.
6. Desarrollo rural con acompañamiento por lo menos de 3 a 5 años, buscando por un lado aumentar los ingresos de los campesinos a un nivel decente y por otro la recuperación de valores de la sociedad rural erosionados a través del tiempo.
7. Fomento de modos de integración social que permitan que el desarrollo rural se sostenga a través del tiempo. Este esquema busca fortalecer a la organización comunitaria, de modo que mantenga una alta autoestima entre la población y permita resolver conflictos de forma pacífica. Se busca la integración de los jóvenes al proceso familiar y comunitario, la valoración de lo propio y el respeto por el trabajo colectivo y la legalidad.

El programa “Si se Puede Las Varas” en el municipio de Tumaco incorpora cuatro ejes:

1. fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones,
2. mejoramiento de la salud y la educación,
3. arreglo y ampliación de la conexión vial y refuerzo de las capacidades para la producción agroalimentaria y
4. generación de ingresos y promoción a la inserción en los mercados.¹¹⁶

Estas iniciativas parten de la decisión voluntaria de erradicación de la coca, y por ende de la voluntad de un cambio de estilo de vida. Esto implica un compromiso entre los participantes (gobierno nacional y local, sociedad y cooperación internacional) y una necesidad de articulación entre ellos.

Para llevar a cabo la sustitución, se parte de programas de seguridad alimentaria y se trabaja en el mejoramiento de los ingresos apoyando el desarrollo de diferentes proyectos productivos. Estos son diferentes según la vocación, la experiencia y las condiciones de cada zona. Entre los ejemplos se encuentran proyectos de cacao, café y frutales en Leiva y El Rosario, así como cultivos de cacao y coco en Las Varas. Para adelantarlos se abordan asuntos de legalización de predios, acceso al mercado, centros de acopio, tecnología, semillas, riego, asistencia técnica, buenas prácticas, producción limpia, financiamiento y organización agro-empresarial.

¹¹⁵ Gobernación de Nariño: Principios del programa Si se puede.

¹¹⁶ PNUD: “En las Varas sí se puede” en Hechos del Callejón, edición 56.

La Gobernación informa que se ha dado acompañamiento técnico para la producción en 1,830 hectáreas, se han comercializado 385 toneladas de productos y la Nación financia dos distritos de riesgo en beneficio de 263 familias con 438 hectáreas en los municipios de Leiva y El Rosario¹¹⁷.

El Programa implica no solo un cambio hacia una economía lícita sino también la garantía de condiciones integrales para el desarrollo humano y el fortalecimiento de la comunidad. “Si se Puede Las Varas”, por ejemplo, tiene proyectos de seguridad alimentaria y mejoramiento de ingresos a la vez que se ocupa de la construcción de aulas escolares, salas de sistemas, un polideportivo e infraestructura vial entre otros. Las diferentes iniciativas y proyectos, han generado una dinámica nueva con mayor participación de la comunidad y empiezan a surgir procesos organizativos que buscan garantizar la participación ciudadana y la gobernabilidad.

“Si se Puede” ejecuta también un programa de desarrollo de minería legal y limpia. Su objetivo es la legalización de los pequeños mineros y la adquisición de maquinaria y equipo. Abarca 115 mil hectáreas en Tumaco y La Llanada, Barbacoas, Roberto Payán y Magüí. Su presupuesto alcanza \$2.926 millones, con aportes del Fondo Nacional de Regalías, la Gobernación y los municipios.

12.7.4. Otros Programas

Buena parte del apoyo de la Nación, de la Gobernación y de la Cooperación Internacional a los municipios de mayor expulsión de población (que coinciden con los de consolidación) se destina a la Atención Humanitaria y la ejecución de programas de Seguridad y Soberanía Alimentaria¹¹⁸. La mayoría de los programas de ayuda externa se concentra en la zona del Pacífico y en particular en Tumaco. Parecería que hace falta mayor equidad en esta Región y que los problemas de algunos municipios no están suficientemente visibilizados.

A pesar de que en el departamento se ha avanzado en la formulación de la Agenda de Cooperación Internacional con apoyo del PNUD (Art Redes), en la práctica cada cooperante llega a los municipios a realizar los proyectos que forman parte de su propia agenda, no se coordinan entre sí y en muchos casos desconocen la dinámica local. Las acciones han priorizado estrategias de capacitación más que de generación de proyectos. Esta realidad tiene importantes excepciones: “Sí se puede” (Unión Europea), “Construyendo Juntos” (Unión Europea) y Ventana de Paz (PNUD).

¹¹⁷ Adelante Nariño. Rendición de cuentas de la Gobernación de Nariño. Diciembre 2009.

¹¹⁸ La soberanía alimentaria está definida como el derecho de las comunidades a establecer autónomamente sus estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos, respetando sus propias culturas y diversidades. Requiere priorizar la producción de alimentos, el acceso a los recursos productivos y asegurar precios justos para los campesinos.

El programa Red de Solidaridad Alimentaria (ReSA) tiene como objetivo impulsar proyectos de producción para el autoconsumo¹¹⁹. Ha beneficiado a 8.500 familias en los municipios de Cumbitara, Leiva y Rosario.

USAID apoya a 3.700 familias en Tumaco para el fortalecimiento del cacao tradicional, el mejoramiento de la seguridad alimentaria y la recuperación de los cultivos afectados por el desbordamiento del río Mira¹²⁰.

La Gobernación, en asocio con USAID, ejecuta la estrategia de Territorios Étnicos Productivos (TEP), en beneficio de 10.510 familias. USAID apoya programas en el área rural de Tumaco para la producción de cacao, coco y arreglos agroforestales (Alto y Bajo Mira y Frontera); algunos sectores vienen de la reconversión de los cultivos de palma y en este caso se busca la comercialización de una marca propia de origen. Así mismo, se busca la renovación de palma híbrida en 838 hectáreas, en beneficio de 155 pequeños productores afectados por la pudrición del cogollo. En la Ensenada de Tumaco se avanza con apoyo de la Universidad Nacional en la implementación de técnicas adecuadas de pesca y el fomento a la producción en cautiverio de cachama blanca y tilapia roja (corregimientos de Llorente y La Guayacana)¹²¹.

En los municipios de Mallama (Resguardo), Ricaurte y Barbacoas se apoya el manejo y el procesamiento de la caña panelera para 300 familias y en Ricaurte para el pueblo Camawari se constituyó una empresa comunitaria para la producción de harina de chiro¹²².

El PNUD ha llevado la “Ventana de Paz” al Pacífico norte nariñense, con tres frentes para la generación de ingresos: conservación y familias guardabosques, manejo sostenible del bosque natural y producción de madera para el abastecimiento de aserríos.

Pastoral Social tiene acciones de apoyo en Barbacoas, El Charco y Tumaco. Sus estrategias incluyen capacitación en Derechos Humanos, atención a desplazados mediante apoyo jurídico y psicológico (cooperación del Consejo Noruego), recepción y canalización de denuncias y apoyo a tutelas particularmente en zona urbana de Tumaco, proyectos productivos en cacao, coco y plátano, y fortalecimiento interno de los Consejos Comunitarios (especialmente en aspectos organizativos y administrativos). Los miembros de Pastoral Social han venido siendo objeto de amenazas e incluso asesinatos en los últimos años.

Tanto la gobernación como los agentes de cooperación presentes en los municipios de consolidación son muy críticos de las aspersiones aéreas para erradicar los cultivos ilícitos por su efecto nocivo en los

¹¹⁹ Perfetti del C, Juan José (2007). El modelo de intervención ReSA. Acción Social-Fedesarrollo.

¹²⁰ USAID-ADAM: Proyectos de Territorios Étnicos Productivos.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ibidem*.

cultivos de pancoger, en el medio ambiente y en la subsistencia de las familias y comunidades. Por eso sus énfasis se colocan en proyectos productivos alternativos adoptados voluntariamente. Varios cooperantes son también críticos de sus colegas que entregan semillas o insumos pero no realizan acompañamiento de largo plazo a las comunidades.