

**Las Medidas de Protección y Prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) en el Municipio de Tumaco Nariño, entre el periodo 2002 a 2010.**

**Mónica María Fajardo Cabrera  
201304916**



**Universidad del Valle  
Facultad de Ciencias de la Administración  
Programa de Maestría en Políticas Públicas  
Santiago de Cali  
2016**

**Las Medidas de Protección y Prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) en el Municipio de Tumaco Nariño, en el periodo 2002 a 2010.**

**Mónica María Fajardo Cabrera**

**Directora: Silvia Cristina Caicedo Muñoz**



**Universidad del Valle  
Facultad de Ciencias de la Administración  
Programa de Maestría en Políticas Públicas  
Santiago de Cali  
2016**

## **Resumen**

Durante el período comprendido entre los años 2002 y 2010, el gobierno de turno declaró como preocupación central, recuperar el orden y la seguridad. Es así como nace en Colombia la denominada “seguridad democrática”, bajo la cual el Estado garantiza la protección a todos por igual y sin distinción, para que los colombianos puedan disfrutar de sus derechos, lo anterior bajo el principio de eficacia con transparencia.. Pero el resultado demostró que no se aplicó el enfoque integral promulgado por la PDSD. Lo anterior, agudizó la situación de algunas regiones, entre ellas y como caso emblemático, lo ocurrido con el Municipio de Tumaco (Fundación Ideas para la Paz - FIP, 2014).

Es este contexto, se hace necesario contar con la primera investigación que permita analizar la integralidad o no de las acciones emprendidas, respecto a las medidas de protección y prevención de la PDSD y los resultados obtenidos desde el momento de aplicación de la política 2002 – 2010. Para lo cual se empleó un enfoque hermenéutico de tipo cualitativo, en tanto se analizó información de carácter histórico y jurídico a través de la consulta de fuentes de información secundaria que permitieron la construcción de los referentes conceptuales. Igualmente, se aplicó una encuesta semiestructurada a 160 personas, como instrumento para indagar la opinión de los pobladores.

Una vez aplicada la metodología y analizados los resultados, se evidencia que la PDSD no logró cumplir con sus objetivos en el Municipio de Tumaco, toda vez que se presentó recrudecimiento de la violencia y el incremento en los delitos, por lo que los tumaqueños catalogan como ineficientes las medidas implementadas. De igual forma y no menos importante, se logra establecer que no hay acercamiento entre el Estado Comunitario, bajo el cual nace la PDSD y el comunitarismo propuesto por Amitai Etzioni, lo que deja sin base teórica la política pública de seguridad.

### **Palabras Claves**

Política de Seguridad Democrática (PSD), defensa, seguridad nacional, estrategias, política de Estado.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Resumen .....</b>	<b>3</b>
<b>Lista de Ilustraciones .....</b>	<b>6</b>
<b>Lista de Tablas .....</b>	<b>7</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>9</b>
<b>“Las Medidas de Protección y Prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) en el Municipio de Tumaco Nariño, en el periodo 2002 a 2010” .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Contextualización .....</b>	<b>14</b>
1.1.1 Contexto Espacial Tumaco / Datos Generales.....	14
1.1.2 Tumaco: historia y cultura.....	14
1.1.3 Descripción de la Geografía Física .....	15
1.1.4 Población .....	16
1.1.5 Zona Urbana .....	18
1.1.6 Zona Rural .....	18
1.1.7 Turismo.....	19
1.1.8 Economía.....	20
<b>1.2 Marco Legal.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 El problema de investigación .....</b>	<b>22</b>
1.3.1 Descripción del problema. ....	22
<b>1.4 Objetivos .....</b>	<b>30</b>
1.4.1 Objetivo General.....	30
1.4.2 Objetivos Específicos.....	30
<b>1.5 Justificación.....</b>	<b>30</b>
<b>Capítulo 2. ESTADO DEL ARTE, REFERENTES CONCEPTUALES Y METODOLOGIA.....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Estado del arte.....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Referentes conceptuales .....</b>	<b>41</b>
2.2.1 El Estado: de Derecho o Social de derecho .....	42
2.2.1.1 El Estado de Derecho .....	42
2.2.1.2 Estado social de derecho .....	44
2.2.2 Importancia del desarrollo humano desde una mirada del conflicto.....	47
2.2.3 El decisionismo como elemento de análisis en la Política de Defensa y Seguridad Democrática – PDS.....	50
2.2.4 El comunitarismo .....	54
<b>2.3 Metodología.....</b>	<b>60</b>
2.3.1 Método.....	60
2.3.2 Procedimiento Metodológico .....	61
2.3.2.1 Fase 1. Contextualización y revisión documental.....	61
2.3.2.2 Fase 2. Recolección de la información.....	61
2.3.2.3 Fase 3. Análisis de datos.....	69
2.3.2.4 Fase 4. Discusión y resultados .....	70
2.3.2.5 Fase 5. Conclusiones.....	70

2.3.2.6	Fase 6. Sustentación de la tesis.....	70
2.3.2.7	Fase 7. Escritura del artículo. ....	70
<b>Capítulo 3. RESULTADOS.....</b>		<b>71</b>
<b>3.1</b>	<b>Causas que dan origen a la PDS en Colombia .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2</b>	<b>Criterios que originan y fundamentan la PDS y las medidas de protección y prevención en Colombia .....</b>	<b>93</b>
<b>3.3</b>	<b>Consecuencias generadas a raíz de la implementación de la política de seguridad democrática, especialmente en el departamento de Nariño municipio de Tumaco.....</b>	<b>103</b>
3.3.1	Indicadores nacionales en la etapa de implementación de la PDS según el Ministerio de Defensa .....	105
3.3.1.1	Indicadores de criminalidad y violencia.....	105
3.3.2	Tasas de Violencia y componentes en el Municipio de Tumaco.....	130
<b>Recomendaciones .....</b>		<b>177</b>
<b>Conclusiones .....</b>		<b>178</b>
<b>5.1</b>	<b>Aportes de la investigación a la pregunta de investigación .....</b>	<b>178</b>
<b>5.2</b>	<b>Aportes de la investigación a las políticas públicas.....</b>	<b>181</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>		<b>183</b>

## Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Género de los encuestados .....	63
Ilustración 2. Edades de los encuestados .....	64
Ilustración 3. Etapas y pasos para la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno .....	104
Ilustración 4. Homicidio común por departamento.....	108
Ilustración 5. Homicidio colectivo por departamento.....	111
Ilustración 6. Secuestro extorsivo por departamento .....	114
Ilustración 7. Hurto común por departamento .....	117
Ilustración 8. Hurto automotores por departamento.....	119
Ilustración 9. Atentados terroristas por departamento.....	122
Ilustración 10. Desmovilizados por departamento.....	124
Ilustración 11. Erradicación manual.....	126
Ilustración 12. Aspersión aérea por departamentos.....	127
Ilustración 13. Desplazados por año de expulsión.....	130
Ilustración 14. Comparación entre la evolución de la superficie cultivada en coca en Tumaco y las acciones armadas de las guerrillas entre 1991 y 2012.....	131
Ilustración 15. Relación entre tasa de homicidio, cultivos de coca y acciones de los GAI en Tumaco 1991-2012.....	133
Ilustración 16. Tabulación a respuesta N° 4.....	134
Ilustración 17. Tabulación a respuesta N° 5.....	136
Ilustración 18. Tasa de homicidio nacional, tasa de homicidio y cultivos de coca en Tumaco 2000-2012 .....	138
Ilustración 19. Tabulación a respuesta N° 7.....	140
Ilustración 20. Tabulación a respuesta N° 7.1 .....	141
Ilustración 21. Desplazamiento forzado a nivel nacional y en Tumaco 2000-2012 .....	142
Ilustración 22. Evolución del número de víctimas por MAP y MUSE en Tumaco y a nivel nacional 2000-2012.....	145
Ilustración 23. Evolución de secuestros y extorsiones en Tumaco 2007-2012.....	146
Ilustración 24. Tabulación a respuesta N° 6.....	149

Ilustración 25. Tabulación a respuesta N° 13 .....	152
Ilustración 26. Tabulación a respuesta N° 11 .....	154
Ilustración 27. Tabulación a respuesta N° 12 .....	156
Ilustración 28. Tabulación a respuesta N° 14 .....	160
Ilustración 29. Tabulación a respuesta N° 10 .....	163
Ilustración 30. Tabulación a respuesta N° 9 .....	165
Ilustración 31. Tabulación a respuesta N° 9.1 .....	166
Ilustración 32. Tabulación a respuesta N° 8 .....	170
Ilustración 33. Tabulación a respuesta N° 3 .....	172
Ilustración 34. Tabulación a respuesta N° 15 .....	174

### **Lista de Tablas**

Tabla 1. Marco Legal .....	20
Tabla 2. Género de los encuestados .....	62
Tabla 3. Edades de los encuestados.....	63
Tabla 4. Relación de fuentes secundarias.....	65
Tabla 5. Homicidio común por departamento .....	107
Tabla 6. Homicidio colectivo por departamento .....	110
Tabla 7. Secuestro extorsivo por departamento.....	113
Tabla 8. Hurto común por departamento.....	116
Tabla 9. Hurto automotores por departamento.....	118
Tabla 10. Atentados terroristas por departamento .....	121
Tabla 11. Desmovilizados por departamento .....	123
Tabla 12. Erradicación manual por departamentos .....	125
Tabla 13. Aspersión aérea por departamentos .....	126
Tabla 14. Desplazados por departamento.....	129
Tabla 15. Resultado a pregunta N° 4.....	134
Tabla 16. Resultado a pregunta N° 5.....	136
Tabla 17. Resultado a pregunta N° 7.....	140

Tabla 18. Resultado a pregunta N° 7.1 - opciones .....	141
Tabla 19. Resultado a pregunta N° 6.....	149
Tabla 20. Resultado a pregunta N° 13.....	152
Tabla 21. Resultado a pregunta N° 11 .....	154
Tabla 22.Resultado a pregunta N° 12.....	156
Tabla 23. Resultado a pregunta N° 14.....	159
Tabla 24. Resultado a pregunta N° 10.....	163
Tabla 25. Resultado a pregunta N° 9.....	164
Tabla 26. Resultado a pregunta N° 9.1 .....	166
Tabla 27. Resultado a pregunta N° 8.....	170
Tabla 28. Resultado a pregunta N° 3.....	172
Tabla 29. Resultado a pregunta N° 15.....	174

## Glosario

**Autonomía:** Independencia, capacidad de un grupo humano, pueblo o región de vivir sus relaciones a todos los niveles según la propia cosmovisión. Se pone de manifiesto en la afirmación de la identidad y de los derechos colectivos de los pueblos. Se explica en la preservación y desarrollo de la cultura - lengua, tradición, costumbre y religión - y ejerciendo el control sobre sus territorios. Implica la propiedad sobre la tierra, los recursos naturales y el manejo del medio ambiente.

**Crisis:** Situación de tensión internacional, en tiempo de paz, en que están comprometidos intereses importantes de dos o más Estados soberanos, existiendo la posibilidad de escalar a un conflicto mayor. Puede involucrar el desplazamiento de fuerzas militares e incluso su empleo restringido, según la situación.

**Defensa:** Acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener suficiente grado de libertad de acción que permita alcanzar tal bien. Normalmente se relaciona con los conceptos de amenaza, fuerza y estrategia.

**Defensa Nacional:** Conjunto de medios materiales, humanos y morales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus Objetivos Nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. La Defensa Nacional es responsabilidad de todos los ciudadanos y no sólo de las FF.AA. La Defensa no es sinónimo de Seguridad Nacional, sino que es una de las causas de ésta de ésta, junto al Desarrollo; se trata de conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados.

**Función de defensa:** Es una de las funciones primarias del Estado. Es la acción propia de los organismos que participan en la concreción de la Defensa Nacional. Su ámbito propio es el estratégico, no obstante la estrecha relación que debe tener con el nivel político-estratégico. Las FF.AA. son el principal órgano con el cual el Estado materializa la Función de Defensa.

Sector defensa: La expresión "Sector Defensa" se considera equivalente a "Campo de Acción de la Defensa".

Sistema de defensa: Nombre genérico que engloba a los principales organismos que participan tanto en el proceso de toma de decisiones, como en la ejecución de las medidas que materializan la Defensa Nacional. Comprende los niveles político-estratégico y estratégico, y la consiguiente interrelación de ambos.

Doctrina: Norma de carácter general, de cierta permanencia en el tiempo, que orienta el proceso de toma de decisiones, según un criterio superior. Permite enfrentar situaciones comunes, o imprevistas, sin que medien instrucciones específicas.

Estrategia: Ciencia y arte que aplica el conductor militar de alto nivel en la concepción y conducción de los medios puestos a su disposición, para la consecución de objetivos que contribuyen al triunfo de la guerra. El término se ha hecho extensivo al empleo eficaz de medios en el logro de objetivos, sean militares o no. La estrategia militar está incorporada como asignatura en la formación de los oficiales.

Estrategia Nacional: Ciencia y arte de concebir y de conducir eficazmente el empleo del Poder Nacional en la consecución de los Objetivos Nacionales. Es la estrategia propia del nivel político de la cual, en el sector Defensa, son subsidiarias, secuencialmente, primero de la Estrategia Militar o Conjunta y, después, la Estrategia Institucional correspondiente a cada una de las ramas de las FF.AA.

Fuerza: Conjunto organizado de medios militares, materiales y humanos, capacitado para actuar ofensiva y/o defensivamente, según sus características.

Política de defensa: Normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la Defensa Nacional. Debe ser una política de Estado, elaborada a la luz de la Apreciación Global Político-Estratégico.

Política de Estado: Normas generales avaladas por el más alto nivel de conducción política del Estado y respaldadas por un amplio consenso social o político, para que un determinado sector o actividad pueda alcanzar sus objetivos con un horizonte de cierta estabilidad y permanencia en el tiempo. Se fundamenta en los intereses superiores de la Nación y no en la coyuntura ni en metas de corto plazo.

Política de Gobierno: Conjunto de normas, de corto y mediano plazo, expresadas en términos de procedimientos y medidas operacionales, que enmarcan e impulsan la acción del Gobierno en pos de ciertos propósitos u objetivos previamente fijados para un sector específico de su quehacer.

Política de seguridad: Orientaciones generales para los cuatro Cuerpos Armados respecto a las acciones que deberán ejecutar para eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, de modo de lograr una condición de seguridad tal que permita la consecución de los Objetivos Nacionales, pese a interferencias de carácter externo o interno. La Política de Seguridad debe ser una política de Estado, elaborada a partir de la apreciación Global Político Político-Estratégica y la apreciación Geopolítica. Debe identificar las vulnerabilidades que se enfrentarán con la defensa, las que enfrentará con el desarrollo y las que se enfrentarán coordinadamente.

Política militar: Orientaciones generales a las FF.AA. respecto a cómo se concretarán las normas propiamente militares que se derivan de la Política de Defensa. La Política Militar es también una política de Estado, y debe ser considerada en la definición de los programas y planes de desarrollo.

Seguridad Nacional: Condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su Poder Nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los Objetivos Nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria. Es un concepto más amplio que el de Defensa Nacional, puesto que también abarca el desarrollo socioeconómico, institucional y cultural. La Seguridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin: el Bien Común.

## **“Las Medidas de Protección y Prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) en el Municipio de Tumaco Nariño, en el periodo 2002 a 2010”**

Con la elección de Álvaro Uribe Vélez en el 2002 como Presidente de Colombia, la sociedad colombiana se marcó profundamente, pues según sus partidarios lograría recuperar la seguridad, la credibilidad en las instituciones y lucharía decididamente contra la corrupción y la politiquería. En ese sentido, la Política de Defensa y Seguridad Democrática es la principal bandera de ese gobierno (Puerta, Restrepo y Robledo, 2009).

De acuerdo con lo planteado por Borda (2004), la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) surge en un momento conflictivo, pues Colombia se encuentra ante el fracaso del proceso de paz con las FARC iniciado por el Gobierno del entonces Presidente Andrés Pastrana Arango, además de presentar un contexto de orden público altamente problemático, toda vez que se identificaba amenazas para la seguridad, tales como el “terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, el tráfico de armas y explosivos, el secuestro y la extorsión” (PDS, 2003, p.24).

La PDS (2003) plantea que “el mecanismo fundamental para proteger las vidas y derechos de los ciudadanos es el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional” (p. 48). Además, resalta la importancia de promover la convivencia pacífica, la prevención del delito y el desarrollo de programas de prevención a través de la participación de diferentes instituciones públicas y de otros sectores. Sin embargo, un caso puntual que demuestra la deficiencia de esas medidas de protección y prevención contenidas en la PDS, es lo evidenciado en el Municipio de Tumaco, ya que según lo plantea la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2014):

Tumaco dejó de ser un lugar con una mínima presencia de actores armados y violencia para convertirse en uno de los casos emblemáticos de los nuevos escenarios del conflicto armado colombiano. En este municipio confluyen actualmente FARC y bandas criminales, acciones armadas de medio y bajo poder militar, una tasa de homicidios que supera más de tres veces la tasa nacional (130 hpch), un aumento en el número de víctimas por minas antipersonal y casos sistemáticos de microextorsión, a lo que se suma que tiene el mayor número de hectáreas sembradas de coca a nivel nacional (5.065 hrs).(p.1)

Por lo anterior, el presente trabajo se propone analizar la deficiencia de las medidas de protección y prevención, contempladas en la PDSO, específicamente en el Municipio de Tumaco entre el periodo 2002 a 2010. Para lo cual, se aplicó un enfoque de tipo hermenéutico, en tanto es cualitativo y se analizará información de carácter histórico y jurídico, que permiten una aproximación con la realidad de lo que representa dicho análisis.

En este sentido, se consultó fuentes primarias a través de la aplicación de una encuesta semiestructurada a 160 sujetos, así mismo se recurrió a fuentes secundarias para la construcción de los referentes conceptuales, como la búsqueda en bibliotecas, bases de datos e internet.

Por otra parte, con la revisión bibliográfica permite analizar la PDSO, respecto a referentes conceptuales como el Estado, el Estado de Derecho, el Estado social de derecho, la importancia del desarrollo humano desde una mirada del conflicto, el decisionismo y el comunitarismo, con el fin de identificar la base teórica bajo la cual fue diseñada dicha política y la aplicación de los postulados en la misma.

Finalmente, se logra establecer que en Tumaco las medidas de protección y prevención de la PDSO no son eficaces, no solo por las estadísticas de violencia y delictivas que se registran sino porque al concentrarse los recursos en su ejecución, se dejó resagada la intervención social que requiere el territorio. De igual forma, la percepción de los tumaqueños frente a la PDSO devela que es una política con un enfoque universal, que no tiene en cuenta las características y necesidades de la comunidad.

Como resultado del proceso de investigación, se construye el presente documento que está dividido en tres capítulos. En el primero, denominado "el problema de investigación" que contempla la contextualización, el marco legal, el problema de investigación, los objetivos y por último la justificación. En el segundo capítulo se aborda el estado del arte, referentes conceptuales y metodología. Finalmente, en el tercer capítulo se presentan los resultados de la investigación, en cuanto a las causas y criterios que originan la PDSO y las consecuencias generadas a raíz de la implementación de dicha política de seguridad, finiquitando con recomendaciones y conclusiones sobre el tema investigado.

## **Capítulo 1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Contextualización**

#### **1.1.1 Contexto Espacial Tumaco / Datos Generales**

En este capítulo, se describe de forma sucinta algunas características del Municipio de Tumaco, como su historia, geografía, economía, las cuales se consideran importantes para comprender su carácter diferencial de otras poblaciones y el entorno social como base.

#### **1.1.2 Tumaco: historia y cultura**

Según Leusson (1993), el Municipio de Tumaco se creó de la siguiente manera:

Según archivos jesuitas, en 1585 nace en Salerno Italia, Francisco Ruggi. Este joven quien había entrado al seminario sacerdotal en 1605 a la edad de 20 años, y especializado en Teología vino a América en 1618, en una expedición misionera precedida por el padre Juan Antonio de Santander. Sus primeros años los pasó en Santa Fé como Rector del recién fundado colegio San Bartolomé. Luego se trasladó a Quito, y de esa ciudad en compañía del padre Juan Henebra, español de Barazona, vino con el nombramiento de Cura y Vicario de Santa Barbara, y en 1640 trasladó la ciudad al lugar que actualmente conocemos como Tumaco.

Existe un misterio sobre la localización de la ciudad primitiva llamada Santa Bárbara, pero es posible que pudo haber estado por los lados de Salahonda hacia la Costa Norte, por cuanto el curato de Santa Bárbara, pertenecía a Barbacoas". (Extraído de la Revista VIGIA Nro. 43 Mes de Septiembre de 1973).

Sobre la localización de Santa Bárbara el padre José Miguel Garrido antropólogo-historiador afirma, basado en la obra "Historia extensa de Colombia" del padre Pacheco: "El 14 de noviembre de 1632 salen de Quito, autorizados por el Obispo de Oviedo los jesuitas Francisco Ruggi y Juan Henebra quienes habían sido nombrados cura y vicario de la localidad de Santa Bárbara, en la provincia de Barbacoas".

Después de 1635 los jesuitas por denuncias y persecuciones, salieron hacia el Cauca donde fundaron Timbiquí. Pero después vuelven a Santa Bárbara, en el año de 1640. En 1644 el padre Francisco Ruggi, escribe refiriéndose a Tumaco: "Yo la fundé en el sitio que hoy está, ayudado por los soldados, traje además 1900 almas que hoy sirven, los saqué del monte, los reduje, los catequicé, los bauticé con mucho riesgo de vida, trabajo y pobreza". Basándose en estos datos el padre José Miguel Garrido antropólogo-historiador, plantea como hipótesis la fecha de fundación de Tumaco hacia el 30 de Noviembre de 1640.

En la carta del 13 de junio de 1644 al Padre Barvueno de la Comunidad de Quito manifestaba que "el padre Ruggi, montó un astillero en Tumaco para la construcción de barcos, habiendo traído de Quito a un carpintero de nombre Juan Domínguez. Intentó además, abrir un camino de Tumaco hasta Ibarra, Ecuador, siguiendo la pendiente del Río Mira. Así le proponía”

### **1.1.3 Descripción de la Geografía Física**

El municipio de Tumaco, se encuentra en el Suroeste Colombiano, a los 1° - 48' - 24" de Latitud Norte y 78° - 45' - 53" de Longitud al Oeste del Meridiano de Greenwich. Ubicado, en la costa pacífica del departamento de Nariño.

Según la Alcaldía de Tumaco (2012), el Municipio colinda al Norte con el municipio de Francisco Pizarro (Salahonda), al sur con la República de Ecuador, en el oriente con los Municipios de Barbacoas y Roberto Payan y al occidente con el Océano Pacífico.

San Andrés de Tumaco tiene una extensión de 3.778 Km<sup>2</sup>, distribuido en ocho cuencas hidrográficas: Río Mira, Río Rosario, Río Chagüí, Sistema de Esteros, Río Mejicano, Río Curay y Río Mataje, los cuales representan un 12.11% del departamento y lo constituye en el segundo municipio más extenso del país. La red Hidrológica que drena la región de Tumaco, pertenece al delta del Río Mira, cuyos afluentes principales son los ríos Cualaur, Albi y San Juan. Así mismo, desembocan en el océano pacífico dos grandes ríos, como son el Patía y el Mira. El Río Caunapí desemboca en la red de Tumaco, a través del Río Rosario, formando el tercer delta en importancia de la red,

después del Río Mira y el Río Patía. La mayor parte de su territorio es plano o ligeramente ondulado y está comprendido en la llanura del pacífico; extensas zonas se hallan aún cubiertas de selva, predominando los manglares en la región costanera. La faja del litoral se caracteriza por sus numerosos esteros, caños islas y cubiertas de manglares. A lo largo del litoral se encuentran algunos accidentes, entre ellos el Cabo Manglares, la ensenada de Tumaco, las islas del Gallo, La Barra El Morro Tumaco y Las Puntas Brava, Cascajal, Cocal, El Viudo y La playa. Esta zona conformada por terrenos planos o ligeros ondulados, correspondientes a la llanura pacífica; se hallan extensas zonas aun cubiertas de selvas predominando los manglares.

Cuenta con playas de excepcional belleza y numerosos atractivos turísticos. Tumaco es la segunda ciudad más grande de la costa pacífica colombiana y está ubicada en el litoral sur, cerca de la frontera con el Ecuador. El riesgo al que está expuesto radica en que cerca de sus costas, mar adentro se encuentra la zona de subducción del pacífico, en donde colisionan las placas nazcas y Suramérica, lo cual ocasiona grandes sismos, potenciales generadores de tsunamis. Esto, sumado a su gran vulnerabilidad por el bajo relieve de la ciudad y la gran concentración humana, hacen a esta población, una zona altamente propensa a este tipo de fenómenos. (Alcaldía de Tumaco, 2012)

#### **1.1.4 Población**

La Alcaldía de Tumaco (2012) presenta los siguientes datos, referentes a la población:

El municipio de Tumaco cuenta con una población de 191.218 habitantes según la proyección del DANE para el año 2013, siendo así el segundo municipio en población del Departamento de Nariño y con un casco urbano de 105.832 (55.3%) mientras que 85.386 (44.7%) viven en la zona rural.

Aproximadamente el 58,3% de los hogares de Tumaco tiene 4 o menos personas, siendo así un municipio con altos niveles de Fecundidad del país. Así mismo el 88% de la población se autoreconoce como Afrocolombiano, según el DANE, aunque estudios como el de la Universidad del Valle, aducen que probablemente el 92% de la población del municipio es Afrocolombiana; sin embargo, debido al racismo y la

insuficiencia de la Etnoeducación, han hecho que estas cifras no sean claras. Por otra parte el crecimiento poblacional es lento en comparación a otros municipios, pues la situación de violencia que vive el municipio, ha hecho que aproximadamente 10.000 familias tuvieron un éxodo hacia otros lugares, principalmente a Cali, San Juan de Pasto y Ecuador. (DANE, 2005)

Según la Diócesis de Tumaco (2011), la población proviene de diferentes sectores culturales y sociales del municipio de San Andrés de Tumaco o de otros lugares huyendo del conflicto armado y se han enfrentado a diversos problemas tales como desplazamiento forzado, desintegración familiar, carencia afectiva, discriminación racial, social y política, violencia física y verbal, abandono, inseguridad, desnutrición, hacinamiento y enfermedades infectocontagiosas. Las limitaciones de oportunidades han sido introyectadas por la población infantil y juvenil, y se manifiestan en violencia, baja autoestima, agresividad y resentimiento, lo que dificulta su integración social. Son familias con un promedio de cinco integrantes y un alto porcentaje de mujeres cabeza de hogar. Su nivel de vida es de extrema pobreza; es frecuente encontrar entre la población adulta analfabetismo funcional que limita el desarrollo intelectual, social y económico de la población; son estas condiciones las que propician la vinculación al conflicto armado por parte por parte de adolescentes y jóvenes.

La Fundación Paz & Reconciliación (2014) hace la siguiente descripción sobre algunos aspectos que afronta la población Tumaqueña:

Las condiciones de servicios públicos en Tumaco son deficientes. Según datos citados en el Plan Municipal de Desarrollo, para el año 2008 la cobertura de acueducto en el municipio era sólo del 29,2% y el alcantarillado de 5,3%, a pesar de hacer parte del Plan Departamental de Agua. Para la zona urbana la mitad cuenta con el servicio de acueducto, mientras que la zona rural es casi inexistente. Por su parte, el servicio de energía eléctrica estaba presente en el año 2005 en 77,4% de las viviendas, conectado al sistema de interconexión eléctrica nacional del que sólo cuatro municipios del litoral pacífico nariñense hacen parte.

La condición educativa de la población de Tumaco presenta rezagos importantes en lo que tiene que ver con el analfabetismo, donde el 17,1% de los habitantes mayores de 15 años no saben leer y escribir. Un porcentaje similar suma la población con ningún nivel educativo, mientras que poco menos de la mitad, un 43,5% hizo sólo hasta niveles de primaria. Una cuarta parte de la población llegó hasta el nivel de secundaria y sólo el 5% tiene estudios superiores.

La pobreza medida en Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI- de Tumaco es del 48,7%, siendo uno de los más bajos en Colombia. Sin embargo, respecto a éste indicador no hay mayores diferencias entre la zona urbana y la rural. De otro lado, la pobreza medida mediante el Índice de Pobreza Multidimensional – PI refleja un panorama más acentuado, ya que éste llega al 84,3%.

### **1.1.5 Zona Urbana**

El Municipio de Tumaco es conocido como “La Perla del Pacífico”, se encuentra ubicado a 304 kilómetros al sur occidente de la de la ciudad de San Juan de Pasto, Capital del Departamento de Nariño; cuenta con una extensión total de 3.601.729.380 Km<sup>2</sup>. Siendo su área urbana de 13.753.590 Km<sup>2</sup> y su extensión en área rural de 3587.975.790 Km<sup>2</sup>. En cuanto a la altitud de la cabecera municipal se encuentra a 1 metro sobre el nivel del mar y su temperatura oscila entre 26° y 28° centígrados. (Alcaldía de Tumaco, 2012)

La zona urbana de Tumaco está asentada sobre dos islas llamadas la Isla de Tumaco y la Isla El Morro, además de una pequeña parte en la zona continental. Se distribuye administrativamente en cinco comunas que comprenden un total de noventa y nueve barrios. Algunas zonas de la parte continental que pertenecen a la comuna 5 sufren problemas de licuación del suelo y otras zonas de las islas sufren riesgo de tsunami por estar frente al mar. (Fundación Paz & Reconciliación, 2014, p. 23)

### **1.1.6 Zona Rural**

Conformada por terrenos planos o ligeros ondulados, correspondientes a la llanura pacífica; se hallan extensas zonas aún cubiertas de selvas predominantemente con manglares.

Este municipio presenta algunos accidentes costeros como el cabo manglares, la ensenada de Tumaco, las islas del gallo, la barra y el morro, contando con piso térmico cálido. Lo bañan los ríos: Alcabi, Chagüi, Guiza, Mataje, Mejicano, Mira, Nulpe, Patía, Pulgande, Rosario y San Juan. La división política la integran: Tumaco cabecera municipal y 50 corregimientos. (Alcaldía de Tumaco, 2012)

En la zona rural, la mayor parte del territorio pertenece a los 15 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras existentes en Tumaco. Son 265.048 hectáreas reconocidas como tal (70% del área total), en donde habitan unas 53.674 personas. La población afro descendiente de Tumaco es mucho mayor, oscila alrededor del 90% del total, por lo que no todas las personas de etnia negra o afro descendiente hacen parte de los Consejos Comunitarios. Los Consejos Comunitarios se llaman así: Acapa, Bajo Mira Frontera, Alto Mira Frontera, Unión río Chagüi, Unión río Rosario, Cortina Verde Mandela, Rescate Las Varas, Veredas Unidas Un Bien Común, Río Mejicano, Río Tablón Salado, Unión Vereda del río Cuanapí, Río Gualajo, Tablón Dulce, Imbilpi del Carmen y La Nupa. (Fundación Paz & Reconciliación, 2014, p. 23)

Los pueblos indígenas Awá también forma parten importante del territorio de Tumaco, comprendiendo alrededor de 142.236 hectáreas, que conforman 17 resguardos y un total de población a 2012 de 11.408 personas, cerca del 6% de la población total de Tumaco. Llama la atención que en los pueblos indígenas de Tumaco hay una mayor cantidad de tierra por persona que en las comunidades negras. Los resguardos de Tumaco hacen parte de la organización Unidad del Pueblo Awá – UNIPA, y sus nombres son los siguientes: Alto Albi, Alto Ulbi Nunalbi, Chinguirito Mira, Gran Rosario, Gran Sábalo, Hojal La Turbia, Inda Guacaray, Inda Sabaleta, Kejuambi Feliciano, La Brava, Peña Alegría, Piedra Sellada, Piguambi Palangala, Palgande C.A., Sangulpi Palmar, Santa Rosita y San Agustín. (Fundación Paz & Reconciliación, 2014, p. 23)

### **1.1.7 Turismo**

Tumaco posee como principal atracción turística, el ecoturismo de sus playas, terrenos y manglares. Entre las principales playas están: La playa del Morro, Playa del Bajito Tumaco, Juan B. Sarama Ortiz, Sanquianga un Paraíso Natural.)

### **1.1.8 Economía**

El 4 de noviembre de 2014, la alcaldía de Tumaco presentó un documento con la caracterización del Municipio, entre lo que se detalla una descripción de la economía:

Uno de los principales renglones de la economía de la región es además de la pesca artesanal, la cual genera ingresos en la población, el cultivo del camarón.

Así mismo el cultivo del cacao, el cual es muy aprovechado entre la población campesina y fuente de grandes ingresos para sus cultivadores; La tagua, también conocida como nuez de marfil o marfil vegetal, es la semilla de la palma *Phytelephasmacrocarpa*.

La palma africana (*Elaeisguineensis*) y la comercialización del aceite crudo de palma, sembrada y cosechada en la zona rural. Existen en Tumaco cerca de 35.000 hectáreas sembradas de palma africana (*Elaeisguineensis*) y 7 plantas extractoras de aceite, las cuales representan una fuente importante de generación de empleo para la región.

A su vez el Turismo ha ganado importantes lugares en la economía del municipio, las playas de El Morro, Bocagrande y El Bajito cada día atraen a más visitantes nacionales y extranjeros. Tumaco es también el principal puerto petrolero colombiano sobre el océano Pacífico, y el segundo a nivel nacional, después de Coveñas.

En años recientes el oleoducto y el puerto han servido para transportar y exportar petróleo ecuatoriano, situación que se ve reflejada en el movimiento de su comercio exterior.

### **1.2 Marco Legal**

En la normatividad colombiana, reposa el fundamento jurídico que sirve como soporte a las acciones del Estado para garantizar el bienestar de sus ciudadanos. Por tal razón, con la inclusión del marco legal en el presente proyecto, se pretende identificar desde el punto de vista jurídico y legal, la normatividad que robustece el actuar del Gobierno en todos sus niveles y entidades de apoyo, específicamente en el tema de investigación.

#### **Tabla 1. Marco Legal**

NOMBRE DE LA NORMA	DESCRIPCIÓN DE LA NORMA	ARTÍCULO / CAPÍTULO	NUMERAL
Constitución Política de Colombia de 1991	El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia	Art. 189	3, 4, 5 y 6
Constitución Política de Colombia de 1991	El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia	Art. 296	N/A
Constitución Política de Colombia de 1991	El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia	Art. 303	N/A
Constitución Política de Colombia de 1991	El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia	Art. 315	N/A
Constitución Política de Colombia de 1991	El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia	Art. 330	N/A
Decreto 1355 de 1970 - Código de Policía Nacional	Por el cual se dictan normas sobre policía	Art. 1	N/A
Decreto 1355 de 1970 - Código de Policía Nacional	Por el cual se dictan normas sobre policía	Art. 2	N/A
Decreto 2615 de 1991	Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los Gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público.	N/A	N/A
Ley 136 de 1994	Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Art. 91	D) 19
Ley 152 de 1994	Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación	Art. 1	N/A
Ley 4 de 1991	por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones.	Art. 9	N/A
Ley 4 de 1991	por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones.	Art. 12	N/A
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.	N/A	N/A
Ley 62 de 1993	Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.	N/A	N/A
Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006	Hacia un Estado Comunitario	Cap. 1	N/A
Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010	Estado Comunitario: Desarrollo para Todos.	Cap. 1 y 2	N/A

### **1.3 El problema de investigación**

#### **1.3.1 Descripción del problema.**

Según lo plantea Ardila (2006), la Política de Seguridad Democrática nace como una política integral de fortalecimiento del Estado, cimentándose en los valores fundamentales de la democracia, bajo los cuales todos son iguales. En dicha política se trazó un propósito puntual y para lo cual se estableció una ruta que permitiría obtener los resultados proyectados.

Evidentemente la Política de Seguridad Democrática está diseñada con el objetivo principal de recuperar el orden público y la seguridad por medio de unas líneas de acción destinada a coordinar la estrategia del Estado, a consolidar el control territorial, a eliminar el narcoterrorismo y a mantener unas capacidades disuasivas internas.

(Saumeth, 2010)

Bajo estos aspectos y como lo afirma Caballero (2002), ante la grave situación de violencia que atravesaba el país, el gobierno de Álvaro Uribe en el año 2003 expide el documento de presentación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, siendo su objetivo “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática”. Así mismo en el año 2007, expone en otro documento la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, así como el documento CONPES 3460 el cual contiene la "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad", y que presenta unas líneas de acción para dar sostenibilidad a la lucha armada contra los grupos armados, especialmente la guerrilla colombiana.

Dichos documentos contemplaban las estrategias a emplear durante el gobierno de Álvaro Uribe, entre los años 2002 y 2010. Respecto a la primera estrategia, hace referencia a las acciones por parte de las fuerzas armadas contra los grupos al margen de la ley, el segundo proceso es la consolidación de los resultados de la política de seguridad democrática y el tercero es la destinación presupuestal para el sostenimiento del pie de fuerza. De ahí que se hace necesario fortalecer el Estado de derecho a través del fortalecimiento del control oficial sobre el territorio

nacional, para lo cual es necesario realizar un trabajo coordinado entre las fuerzas del Estado y población civil (Ministerio de Defensa, 2003).

Para lograr la protección a la población civil la PDSD (2003), contempla los siguientes ítems de protección y prevención:

- Desarticulación de las organizaciones terroristas
- Reducción del secuestro y la extorsión
- Reducción del homicidio
- Prevención del desplazamiento forzoso y facilitación del retorno de la población desplazada a sus lugares de origen.
- Reincorporación a la vida civil de las organizaciones, grupos o individuos que desistan de la violencia.

Por otro lado, la Constitución Política Colombiana de 1991 se fundamenta en el respeto de la dignidad humana, al trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, sobre el particular, obliga al Estado a proteger la población desplazada como uno de sus principales objetivos combatiendo las penurias económicas o sociales y la desventaja de diversos sectores, grupos o personas de la población prestándoles asistencia y protección. Sin embargo, uno de los fenómenos que pone en duda el logro de estos objetivos, es el auge de la economía del narcotráfico como hito en el desarrollo del conflicto armado y en la colonización de tierras. Pues, según Zuluaga (2008) para el año de 2008 se estimaba que más 4 millones de hectáreas se encontraban en propiedad de narcotraficantes, mientras que en otras zonas la realidad se materializa de manera inequívoca, pues el mal llamado “plan patriota” y demás componentes ha producido despojo, muerte y robo de las tierras de los afrocolombianos en el departamento de Nariño especialmente en el municipio de Tumaco. Adicionalmente, Duque (2009) expone el incremento de los índices de violencia no solo en las grandes ciudades, sino de forma significativa en los principales departamentos del país, incluyendo al Valle del Cauca, al ser una región valiosa para la guerrilla colombiana, debido a que la Cordillera Central es un lugar geoestratégicamente ubicado que facilita a la guerrilla la movilización por cuatro departamentos del país (Tolima, Valle, Cauca y Huila). Así mismo, la Corporación Arco Iris (2005), afirma:

La situación de seguridad en todo el país es más complicada, razón por la cual, la

política de defensa y seguridad democrática va en declive, ya que al Estado le faltaba todavía recuperar el 55% de todo el territorio nacional, ya que los resultados militares no son los mejores hasta tal punto que al país le quedan solamente dos vías: la negociación o la lucha armada.

[...]

En 2009 se configuraron tres ejes o corredores de conflicto. El primero está en el Pacífico colombiano que comprende Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Allí las FARC han entablado una fuerte confrontación contra el ELN y contra Los Rastrojos, además de un fortalecimiento de los denominados grupos emergentes rearmados y disidentes.

Pero estas no son las únicas denuncias que se hacen sobre la Política de Seguridad Democrática. Para los detractores del gobierno de Álvaro Uribe, la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSB) fue un rotundo fracaso, debido principalmente a los escándalos dados por los falsos positivos, el aumento masivo de desplazados, las extorsiones y el recrudecimiento de la violencia en los campos y aumento de la violencia en las grandes ciudades. Matyas (2010) afirma:

La PDSB es "otro falso positivo", por lo que el gobierno de Álvaro Uribe pasará a la historia como uno de los más criminales debido principalmente a los falsos positivos, como producto de la seguridad Democrática y de los factores de inseguridad (paramilitarismo, las guerrillas, el narcotráfico, la criminalidad social urbana y rural, bandas criminales). La PDSB es una política contrainsurgente que se basó en el fortalecimiento del pie de fuerza para lograr el control de todo el territorio nacional. Esta política, busca en apariencia, proteger los derechos de todos los ciudadanos y fomentar la solidaridad y la cooperación civil en la defensa de la democracia. Pero por otro lado, fomenta la criminalidad y protege bajo leyes injustas a los actores del conflicto colombiano, otorgando una serie de beneficios y garantías que no ayudaron a mejorar en nada la situación de violencia en el país.

Según la Fundación Arcoíris (2005), las comunidades afro nariñenses, en especial los habitantes de Tumaco, no han sido ajenos a dicha situación, pues Municipios como Barbacoas, El Charco, Santa Bárbara, Timbiquí, Francisco Pizarro, Magui, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, y Tumaco, han estado constantemente marcados por el dolor, la violencia, la indiferencia y la desprotección social, a pesar de que en la Constitución impera una obligatoriedad a la protección por parte del Estado en temas como seguridad, salud, educación, inversión social, para que la población viva en condiciones dignas por lo menos de subsistencia.

Además, la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2014) pone en evidencia las grandes dificultades de la población Tumaqueña, como la búsqueda de empleo, la discriminación social, la búsqueda de vivienda, viéndose sometidos a los cordones de miseria en los sectores de invasiones, sin protección de la salud, falta de educación, desnutrición infantil, aumento de la prostitución, aumento de la delincuencia; en el caso de encontrar trabajo, los emplean con un bajo salario. Lo anterior trae como consecuencia la pérdida de su entorno rural, sus parcelas y su actividad productiva que les daba un sustento para vivir. Pierden a su vez, su condición social y su pertenencia a la comunidad, viven un desarraigo cultural y en condiciones de hacinamiento al asentarse en zonas marginadas, de mayor riesgo y vulnerabilidad de catástrofes, contaminación ambiental y paisajística, así como en condiciones de insalubridad.

El déficit de vivienda que presenta el municipio de Tumaco afecta al 88,7% de los hogares, cifra que supera en gran medida al déficit de vivienda nacional de 2005 el cual fue de 36,2%. Respecto a las características habitacionales, las carencias cualitativas reportan una incidencia superior sobre el déficit cuantitativo, dado que se presentan en 76,4% de los hogares con este fenómeno, mientras que las cuantitativas operan sobre una proporción equivalente a 12,3% de los hogares. (Plan de desarrollo Municipal, 2002, p.25)

De otra parte, según la Gobernación de Nariño (2012) se tiene que en las zonas de marginalidad en donde viven en su mayoría afronariñenses, presentan la tasa más alta de natalidad, pues el promedio está en doce puntos por encima de la Departamental. También se identifica que la mayoría de Tumaqueños presentan bajo nivel de escolaridad, e incluso se ubica en el primer puesto en el Departamento de Nariño con población analfabeta. Además, el índice de desempleo está

alrededor del 70% de la población. Finalmente, cuentan con muy pocos recursos económicos para su supervivencia (en su mayoría menos de un mínimo ingreso por familia), el ingreso promedio se sitúa en 1.7 salario mínimo mensual, promedio que aún está por definirse, pues estas cifras por lo general resultan acomodadas, de acuerdo al interés político que esté de por medio. (Personería Municipal de Tumaco, 2012). En este sentido Valencia (2007), afirma:

Problemas como el alto costo de los artículos de primera necesidad, el bajo nivel de ingresos, el desempleo, el déficit de vivienda, la falta de servicios públicos, la carencia o insuficiencia de servicios de salud y educación, las dificultades de acceso al sector o las distancias que deben recorrerse para llegar a los sitios de comercio formal y servicios de la ciudad, son los principales indicadores de las condiciones que se dan en las zonas periféricas de la ciudad.

Las cifras ofrecidas con corte a Diciembre de 2011 por el Departamento para la Prosperidad Social -DPS, permiten evidenciar la condición de Tumaco como Municipio receptor de población desplazada, ya que en el 2010 superaba las 11.000 familias y 47.000 personas víctimas de expulsión de sus territorios, poco menos de la cuarta parte del total departamental y ubica al Municipio en el primer lugar en Nariño en desplazamiento. (Alcaldía Municipal de Tumaco, 2012)

Otro hecho objeto de atención en Tumaco, es el reclutamiento de menores de edad. En este aspecto, Molinares y Reyes (2012), expresan:

Según personas que están en el terreno, los proyectos de las ONG y del gobierno no han frenado tampoco la incidencia de los grupos armados en el reclutamiento de menores. “Han sido proyectos sin una visión de reconstrucción social. El mayor enfoque del Plan Colombia ha sido el proyecto militar, no tanto acabar con la droga, sino más bien justificar la guerra”, explica la hermana May. “Había bastante plata para programas radiales, compraron lanchas, camionetas, chalecos, pero después de seis meses o un año esos programas se terminaron. Han sido programas de inversión social como pretexto, sin lógica ni sostenibilidad”, agrega May, quien considera que ni el gobierno colombiano ni el de Estados Unidos ni el departamental, tienen voluntad política para construir otra realidad. (p.13)

La percepción de la comunidad Tumaqueña frente a la prevención de la violencia y protección de la población, que garanticen el uso de sus derechos como ciudadanos, no es alentadora; incluso la Alcaldía Municipal de Tumaco (2012) resalta la importancia de “reconocer las características principales en lo Étnico, Territorial y Cultural de los Habitantes del Municipio de Tumaco en toda su extensión, para lograr la construcción de un Diagnostico general de la realidad social y humana que determinará las acciones del Estado, con un enfoque claramente diferencial e incluyente”(p.135). Así mismo, Molinares y Reyes (2012), manifiestan:

Analistas consultados coinciden en que la presencia física de la fuerza pública en Tumaco no ha significado la recuperación del territorio ni el mejoramiento de la institucionalidad. Por el contrario, allí se dice abiertamente que hay barrios enteros bajo el control de la guerrilla o las bandas criminales, en donde la fuerza pública no puede entrar y en los que las autoridades municipales tienen que pedir permiso para hacerlo.

[...]

Al analizar la seguridad en Tumaco y Buenaventura y preguntarle a la gente del común qué debería hacer el Estado para cambiar la realidad de los puertos donde viven, la primera respuesta es generar más oportunidades de desarrollo y la segunda el fin del conflicto armado.

[...]

Los programas de producción alternativos son pura pantalla, basados en estudios de escritorio, sin conocer el territorio”, dijo una de las fuentes en Tumaco, lo que revela la falta de incidencia de los proyectos desarrollados por las instituciones del Estado, los organismos internacionales y las ONG. ( p.22)

En consecuencia, se puede afirmar que la población civil sigue siendo la principal víctima del conflicto armado. Además, la lucha contra las drogas consume los esfuerzos de la burocracia estatal y la mayoría de los recursos, por lo que es necesario que el centro de las políticas públicas y en este caso las políticas de seguridad, ubiquen como centro de atención y acción a la población. En este sentido Molinares y Reyes (2012), afirma:

[...]. Aunque deben reconocerse los avances y logros obtenidos con el regreso de la institucionalidad a zonas en donde la presencia del Estado era limitada, por no decir que inexistente, el conflicto armado sigue y sus efectos sobre la población civil continúan, en aspectos como el reclutamiento legal e ilegal de niños y jóvenes, la violencia sexual, el microtráfico de drogas, el desplazamiento forzado, el confinamiento, la prostitución y la extorsión, por citar algunos.

[...]

Por el momento, el centro de la Política nacional de consolidación es la guerra contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, mientras que la violencia contra la población civil continúa y el desempleo, la injusticia y la pobreza en Tumaco y Buenaventura son de los más altos en el país.( p.2)

Por su parte, la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur – RECOMPAS (2008, p.24), expresa su preocupación frente al fenómeno de violencia que aqueja a las comunidades negras y la ineficacia de las acciones del Gobierno:

Adicionalmente, se presentan más conflictos y desequilibrios en los territorios colectivos. La ineficacia en la aplicación de las políticas públicas en las comunidades afrocolombianas ha conducido a que se amplíen y acentúen los niveles de pobreza y se agudicen los conflictos en los territorios colectivos de comunidades negras. . En la actualidad hay falencia e inexistencia en la prestación de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, agua potable y precaria infraestructura social.

En la producción, la falta de políticas se refleja en ausencia de investigación, de asistencia técnica, de transferencia de tecnología, deficiencia en el sistema de créditos agropecuarios, bajos precios de los productos, falta de acompañamiento socio empresarial y de mercado para otros productos tradicionales.

Esta falta de aplicación de políticas públicas, tanto para el sector productivo como de servicios básicos en los territorios colectivos de comunidades negras, condujo al detrimento en lo social y de los sistemas productivos tradicionales. Adicionalmente, trajo la aparición de los cultivos de coca y sus negativas consecuencias:

- ✓ Deterioro de los valores;
- ✓ Destrucción de los valores;
- ✓ Deterioro social;
- ✓ Afectación social;
- ✓ Violencia;
- ✓ Desplazamiento;

Esta situación muestra que dentro de las prioridades del gobierno nacional no está el desarrollo de los pueblos afrocolombianos. En la costa del Pacífico sur de Colombia la prioridad es eliminar los cultivos de coca a cualquier precio, especialmente mediante la fumigación aérea, política que acentúa los conflictos.

Finalmente, es necesaria una visión integradora por parte del Estado que tenga su centro en la población civil. Es imperioso identificar y analizar las causas que ocasionaron la deficiencia en la PDSO en materia de protección y prevención en el Municipio de Tumaco, cuyos resultados sean tenidos en cuenta para futuras políticas públicas de seguridad. Pues el fortalecimiento del Estado de Derecho es la condición necesaria para cumplir con el propósito de protección de todos y cada uno de los habitantes de Colombia.

Por lo cual, se establece la siguiente pregunta principal:

**¿Cuáles son las causas que han originado las medidas de protección y prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, adoptadas por el Gobierno Nacional para reducción de los índices de violencia en el Municipio de Tumaco (Nariño) entre el periodo 2002 a 2010?;** la cual tiene como preguntas secundarias:

- a. ¿Cuáles son los antecedentes en materia de seguridad que dan origen a la PDSO y su relación al contexto del Municipio de Tumaco?
- b. ¿Cuáles fueron los criterios que originan la PDSO y el diseño de las medidas de protección y prevención, con las que se pretendió maximizar la seguridad urbana en Tumaco?

- c. ¿Cuáles fueron los resultados generados a raíz de la implementación de la política de seguridad democrática, especialmente en el departamento de Nariño, municipio de Tumaco, desde una perspectiva de prevención?
- d. ¿Cuáles son las sugerencias de ajuste propuestas por el investigador, que se deben tener en cuenta para el planteamiento de las medidas de protección y prevención en las políticas de defensa y seguridad del país?

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo General**

Analizar las causales de las medidas de protección y prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSB) en el municipio de Tumaco entre el periodo 2002 a 2010, frente al fenómeno de violencia generalizada.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

- a. Comprender las causas e identificar los criterios que originan la PDSB y el fundamento de las medidas de protección y prevención como base para la maximización de la seguridad en el Municipio de Tumaco.
- b. Analizar las consecuencias generadas a raíz de la implementación de la política de seguridad democrática, especialmente en el departamento de Nariño municipio de Tumaco.
- c. Establecer las sugerencias de ajuste para la inclusión de medidas de protección y Prevención, en las políticas de defensa y seguridad del país.

## **1.5 Justificación**

La importancia de la presente investigación surge a raíz de los problemas presentados por la Política de Seguridad Democrática, dados los múltiples escándalos como son los falsos positivos,

los abusos de la fuerza pública en complicidad con narcotraficantes u otros grupos armados ilegales, así como la continua y sistematizada violación de derechos humanos que ha puesto en tela de juicio esta política, mientras detractores y opositores anuncian su rotundo fracaso Matyas (2010). Sin embargo, no pueden negarse los éxitos que ésta presentó en los primeros cuatro años, lo que permitió la recuperación de zonas estratégicas que estaban en poder de la guerrilla, principalmente en lugares apartados del país, disminución de los índices de secuestro, recuperación de las principales carreteras, retorno de desplazados (aunque en menor número), erradicación de cultivos ilícitos, disminución de tomas guerrilleras, entre otros logros que se concentraron en las zonas rurales del país. (Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2010, p. 40)

Dada la complejidad de la política de seguridad democrática como una política pública de suma importancia para el país, de la cual dependió el bienestar social y el desarrollo económico del país y la consecución de la paz como un fin esencial y como un derecho fundamental consagrado en el artículo 22 de la Constitución de 1991 y cuyos resultados aún se ven reflejados en la actualidad, la presente investigación se centrará en el análisis de la política de seguridad democrática en materia de protección y prevención en el Departamento de Nariño y concretamente en el municipio de Tumaco, ya que sus condiciones geográficas lo convierten en una zona importante para la actuación de grupos al margen de la ley y el desarrollo de sus actividades, como lo afirma la FIP (2014):

Desde finales de la década del noventa, Tumaco dejó de ser un lugar con una mínima presencia de actores armados y violencia para convertirse en uno de los casos emblemáticos de los nuevos escenarios del conflicto armado colombiano. En este municipio confluyen actualmente FARC y bandas criminales, acciones armadas de medio y bajo poder militar, una tasa de homicidios que supera más de tres veces la tasa nacional (130 hpch), un aumento en el número de víctimas por minas antipersonal y casos sistemáticos de microextorsión, a lo que se suma que tiene el mayor número de hectáreas sembradas de coca a nivel nacional (5.065 hrs).

Para ello, se analizan los resultados obtenidos por la Política de Defensa y Seguridad Democrática en materia de protección y prevención en el período comprendido entre el 2002 al 2010 en el Municipio de Tumaco, con el fin de valorar su eficacia social, teniendo en cuenta los

índices de violencia y criminalidad arrojados durante este lapso. La eficacia social se evalúa a través del contexto sociopolítico, el cual está asociado a esta política y no puede desligarse. Se tiene en cuenta, que el contexto en que se desarrolla esta política es hostil tanto para el gobierno nacional y departamental como para la sociedad en general, la cual está influenciada ampliamente por creencias socioculturales y políticas en materia de prevención en seguridad y percepción ciudadana, que terminan influyendo en el planteamiento del problema y en la solución del mismo.

## **Capítulo 2. ESTADO DEL ARTE, REFERENTES CONCEPTUALES Y METODOLOGIA**

En este capítulo se presentan las investigaciones, informes y estudios que han abordado el objeto de estudio en esta investigación; así como los referentes conceptuales y la metodología a utilizar.

### **2.1 Estado del arte**

Para algunos teóricos y académicos los antecedentes de la Política de Defensa y Seguridad Democrática en Colombia (PDSO) se remontan a la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) implementada por Estados Unidos en América Latina después del cese de la segunda guerra mundial con el fin de ampliar su poder de dominación sobre las democracias emergentes. En este sentido Calderón (2005), plantea:

Estuvo alentada por Estados Unidos, ante la amenaza comunista en la región durante la Guerra Fría. Fue transmitida principalmente desde la polémica Escuelas de las Américas en Panamá, que instruyó a militares latinoamericanos en técnicas de contra-insurgencia y violaciones a los derechos humanos.

Estados Unidos fue implementando la política de seguridad nacional de manera gradual. Según Velásquez (2002), en los años 50 se implementó una política de contención, mientras que en la década de los sesenta, la política fue de contrainsurgencia y en los años ochenta los conflictos se agudizaron pero con una intensidad baja, considerándose ésta como una estrategia ofensiva para reafirmar la hegemonía de Estados Unidos. Esta estrategia se conoció como la Doctrina Reagan, la cual fue una clara ofensiva contra el comunismo, todo lo que estuviera en contra del americanismo podría ser considerado como una seria amenaza. Razón por la cual, se hizo necesario crear una contraofensiva política y militar, la cual dio paso a la creación de la Escuela de las Américas en Panamá, la cual instruyó a militares y policías de alto rango de toda América Latina. Dicha dependencia se asocia, según Velásquez (2002), con la industria militar (armamento, municiones, uniformes y materiales de intendencia) y entrenamiento militar sobre todo en tácticas y estrategias de guerra y operativos militares. Todos ellos encaminados a una política de defensa y participación

en operaciones conjuntas, la cual daría paso más tarde en Colombia a lo que conocemos como Política de Seguridad Democrática, que a su vez se deriva de la dependencia que han tenido los Estado Latinoamericanos, definida después de la primera guerra mundial. Al respecto Velásquez (2002) afirma:

La dependencia estructural que han tenido los Estados latinoamericanos frente a distintas órbitas del poder y que después de la Primera Guerra Mundial se definió a favor de los Estados Unidos, se diversificó a partir de la adopción de la DSN. La nueva dependencia estructural es económica, financiera, tecnológica, política, ideológica, cultural y científica, y desde cada una de sus variantes opera una intervención en los asuntos internos de cada país moldeando sus desenvolvimientos con arreglo a fines y propósitos del capitalismo metropolitano.

Aunque la década de los ochenta se caracterizó por el régimen democrático que se impuso en Latinoamérica, pasando de un Estado de derecho a un Estado social de derecho, esto no fue suficiente para que el régimen de democratización fuera una realidad. Velásquez (2002) expone:

Si bien es cierto que desde la década de los años ochenta América Latina transitó hacia regímenes civiles, éstos no necesariamente significaron un proceso de democratización. Es claro que las distintas constituciones que se sancionaron por parte de los gobiernos civiles recién instalados dejaron intactas a las fuerzas armadas, no les introdujeron cambios sustanciales y si hubo uno o dos casos donde se intentó cambiar el rol del estamento castrense, éste, de manera monolítica, le recordó a los nuevos gobiernos civiles que aún tenían un peso específico en las relaciones de poder. Dos casos concretos: el Movimiento de los Cara Pintada en Argentina frente al presidente Raúl Alfonsín y el del senador vitalicio en Chile frente a los gobiernos de Patricio Aylwin Azocar, Eduardo Frei Ruiz-Tagle y Ricardo Lagos Escobar.

La Doctrina de Seguridad Nacional se escondía bajo un manto de supuestas verdades, principios, normas y valores que conforma un Estado, el cual construía sus bases a partir de sus propias experiencias y las de otros Estados, rigiéndose por su Constitución y por realidades de un

país con el fin de garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, protegiéndolos de cualquier interferencia o perturbación que ponga en peligro o afecte la paz o tranquilidad de la ciudadanía o del colectivo.

Según Velásquez (2013), la DSN fue un conjunto de concepciones o cuerpo de enseñanza derivado de supuestas verdades, principios, normas y valores que un Estado, a través de sus propias experiencias o las de otros Estados y de conformidad con su Constitución Política y con las realidades del país, considera que debe llevar a la práctica para garantizar el desarrollo integral del hombre y de la colectividad nacional, preservándolos de interferencias a perturbaciones sustanciales de cualquier origen.

La Doctrina de Seguridad Nacional, recibió constantes críticas por parte de académicos y activistas de la sociedad civil, pues se consideró inoperante e ineficiente, afirmando que ésta va en contravía de los principios, valores y derechos fundamentales presentes en las democracias latinoamericanas. Razón por la cual, se busca un nuevo cambio en materia de seguridad estatal y ciudadana.

Ante esta situación, surgen nuevas propuestas, principalmente desde la academia y sociedad civil, la cual recoge los planteamientos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), concibiendo la seguridad humana desde dos puntos de vista fundamentales: la seguridad humana desde una concepción integral del hombre como tal y como ser humano en todas sus dimensiones (física, psicológica, económica, cultural, etc.) y la seguridad entorno al sentido literal de la palabra (ausencia del riesgo). Es así como a partir de la década de los noventa el concepto de Doctrina de Seguridad Nacional cambia por el concepto de Seguridad Democrática, la cual se considera como una teoría de origen latinoamericano.

Esta perspectiva pretendía superar los enfoques puramente militaristas, e introduce una nueva preocupación centrada en el bienestar de las poblaciones. La concepción ampliada de seguridad propuesta a partir de los años 90 dio lugar al surgimiento de nuevas ideas, como la seguridad democrática, que puede considerarse como una teoría latinoamericana.(UNDP, 1994, p. 23)

Existen algunos consensos al interior de la academia sobre lo que son la seguridad democrática y la seguridad ciudadana. Es el caso de Velásquez (2002), quien expone:

Se entiende generalmente una nueva política encaminada a la búsqueda del bienestar de la población y la defensa del sistema democrático. Mientras que la seguridad ciudadana es considerada como un subcomponente de la seguridad democrática, concibiéndose la primera como un derecho de los ciudadanos en toda su concepción o en un sentido más amplio al goce efectivo de sus derechos bajo un manto de paz y tranquilidad ciudadana.

Por su parte Aguilera (1996), plantea que "un sub componente de la seguridad democrática es la seguridad ciudadana, concebida como el derecho que asiste al ciudadano o en sentido más amplio, al integrante de una sociedad organizada, de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes" (p.13).

Para Gutiérrez (2002), "la seguridad no puede concebirse solamente desde una política de paz y estabilidad interna, sino desde una concepción internacional (geopolítica) que muchas veces influye en las políticas y acciones de los Estados con la defensa y seguridad internas" (p. 25).

Contrario a lo afirmado por Gutiérrez (2002), algunos académicos plantean que la seguridad humana o democrática no es más que una política de Estado pasajera, que está al servicio e intereses de los Estados Unidos, debido a la realidad geopolítica que nos circunda, la cual ha sido modificada por los eventos de alteración del orden público del 11 de septiembre de 2002. Como lo afirma Matyas (2010), en Colombia, dicha política se implementó pero bajo otro nombre y panorama:

La política de seguridad democrática es el nuevo rostro de la vieja doctrina de la seguridad nacional, impulsada a lo largo y ancho de América Latina desde la Escuela de las Américas, por los gobiernos intervencionistas de los EE.UU., y cuyo fruto fue los golpes militares, las guerras contrainsurgentes, el asesinato político, la tortura, la desaparición forzada y el desplazamiento, como política de Estado.

Sin embargo, en la carta de presentación de la PDSO se señala que la política de seguridad democrática parte de una concepción netamente democrática, en la cual se recogen una serie de principios rectores sobre los que se erige la Carta Magna. Esta concepción se diferencia de los regímenes autoritarios y partidarios de la hegemonía ideológica y de la exclusión política. Aclara, en su carta, que su política de seguridad democrática no hace parte de la doctrina de "Seguridad Nacional" que se extendió en América Latina en la década de los setenta, doctrina que consideraba enemigo a todo aquel que tuviera una ideología diferente a la del neoliberalismo o perteneciera a un partido diferente al de los conservadores. Al respecto, Uribe (2003) plantea:

La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como "enemigo interno". Nosotros predicamos que todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno.(p. 5)

En esta misma carta de presentación de la PDSO, más adelante señala que la Fuerza Pública es un elemento coercitivo de la Constitución que protege la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos. También aclara que la fuerza pública no debe convertirse en un actor más de la guerra y del conflicto armado, debe ser imparcial y estar al servicio de la Constitución con el fin de proteger el ordenamiento jurídico superior. Pues, la fuerza pública en ningún momento podrá igualarse a los grupos violentos o abusar de su autoridad para instaurar un orden justo, ya que la legitimidad de sus acciones depende del modo en que operen las fuerzas armadas. Sin embargo, hace énfasis en que la seguridad no es responsabilidad única de la Fuerza Pública, también es responsabilidad de toda la sociedad, para tener lograda una estructura estatal fuerte, tanto la fuerza pública como el gobierno necesitan del apoyo de los ciudadanos, lo cual garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades constitucionalmente reconocidas y válidas (PDSO, 2003).

Es así como en el año 2003, la Presidencia de la República de Colombia en conjunto con el Ministerio de Defensa, presentan el documento marco en el cual el Gobierno Nacional traza los lineamientos básicos de la seguridad nacional con el fin de proteger los derechos de los colombianos y, a su vez, fortalecer el ordenamiento jurídico con el apoyo y solidaridad de todos los colombianos. En el cual se fija como objetivo general, reforzar la seguridad nacional y garantizar el orden público propio de todo Estado social de Derecho (PDSD, 2003). Para ello, es necesario el fortalecimiento de la autoridad democrática, de la cual hacen parte la autoridad de las instituciones, el imperio de la ley y la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. Según dicho documento la política de seguridad democrática “tiene como objetivos estratégicos: (i) la consolidación del control estatal del territorio, (ii) protección de la población, (iii) eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, (iv) mantenimiento de una capacidad disuasiva, y (v) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Así mismo, identifica como amenazas a la seguridad ciudadana y del territorio colombiano: (i) el terrorismo, (ii) el negocio de las drogas ilícitas, (iii) las finanzas ilícitas, (iv) el tráfico de armas, municiones y explosivos, (v) el secuestro y la extorsión, y (vi) el homicidio.

Por otra parte, para algunos activistas y defensores de derechos humanos como Lilia Solano (2009), la política de seguridad democrática es una herramienta del Estado colombiano al servicio de los grandes grupos económicos y multinacionales cuya finalidad es defender sus intereses capitalistas y macroproyectos. Para esta autora, la política de seguridad democrática es una estrategia militar de guerra, cuyo plan bélico está en contra de los movimientos sociales y la insurgencia, cuyo hilo conductor se mantiene con las anteriores agendas de guerra en contra de la gente del común y del campesino. Por ejemplo, la estrategia conocida como el "Plan Lazo" que fue creado en 1964 con el fin de lograr la pacificación del país. Posterior a este plan se pone en ejecución en 1968 el "Plan Andes" que definió la guerra contra-guerrilla. En 1974 el panorama cambia y las estrategias también. Se crea esta vez el "Manual Provisional Planeamiento de la Seguridad Nacional", mientras que en la década de los noventa, bajo el gobierno de César Gaviria (1991) se pone en marcha la "Estrategia Nacional" en contra de la violencia y durante el gobierno de Andrés Pastrana se pone en marcha en 1998 el "Plan Colombia", política que ha perdurado hasta hoy y que recibe una gran influencia militar y económica de parte del gobierno norteamericano, estimada en miles de millones de dólares.

Finalmente, la autora de este artículo señala que esta política no es otra cosa que una fachada para que el gobierno legisle a su favor y cometa al mismo tiempo toda clase de crímenes como el desbordamiento del desplazamiento forzado, la parapolítica, la delincuencia organizada, las privatizaciones de los servicios públicos, las chuzadas del DAS, los asesinatos de jóvenes (falsos positivos), corrupción estatal y nueva composición de las bandas criminales BACRIM, etc., afirmando que el Estado colombiano es un Estado dedicado y acostumbrado a la criminalidad.

Tras la puesta en marcha de la PDS, se evidenció algunos logros contundentes como lo señala la Revista Semana en su publicación de noviembre de 2009, como la extradición en el 2008 de 14 jefes paramilitares, la baja de tres miembros del Secretariado de las Farc, la Operación Jaque que liberó a Ingrid Betancourt y a otros 14 secuestrados, reducción en el tráfico de drogas y en la tasa de secuestros, recuperación de zonas controladas por la guerrilla y aumento en más del 70% del pie de Fuerza Pública y de los gastos de defensa. Lo anterior, no es impedimento para que se presenten recomendaciones de cambio en las estrategias que permitan combatir los problemas que se han presentado hasta ahora y que no ha sido suficiente con el programa en marcha, especialmente en las ciudades y el reacomodo y agrupación de la guerrilla, la cual se ha dispersado y replegado en las selvas del país y en las regiones más apartadas.

Una de las fallas más importantes del gobierno nacional, según el artículo de la Revista Semana anteriormente citado, es la minimización del conflicto armado y el alcance de las acciones cometidas por ellos, en especial los paramilitares, ya que en este artículo se concluye que en realidad nunca se desmovilizaron, las acciones y su reestructuración son una prueba latente de la anterior afirmación.

Por su parte, la Corporación Nuevo Arco Iris (2009) identificó la presencia de las AUC en por lo menos 293 municipios, en donde agredieron a la población civil, amenazaron a activistas de organizaciones sociales y sindicales, amenazaron a líderes de la oposición. Estas amenazas también se hicieron extensivas a las víctimas que reclamaban sus derechos o a los desplazados que querían retornar a sus tierras, reconstruyendo al mismo tiempo sus nexos con la fuerza pública y con políticos.

Es claro que tras la negociación con las AUC quedó intacta buena parte de las redes de narcotráfico y de las estructuras militares más especializadas, y ha sido evidente que estas organizaciones mantienen importantes nexos con sectores de la política, la

Justicia y las Fuerzas Armadas, y que cuentan con la tolerancia de agentes del Estado en todos los niveles. (Revista semana, 2009)

De igual forma, Fajardo (2011) deja en evidencia resultados contradictorios a los propuestos por la PDSD, pues afirma;

La aplaudida seguridad democrática por parte de excandidatos presidenciales, grandes medios de comunicación y un sector de la opinión pública, ha mostrado en los últimos días algunos engaños, que comprueban las versiones de quienes se manifestaron críticos de ésta. Ya se ha mencionado hasta el cansancio que guerrilleros presentados muertos en combate, eran humildes jóvenes asesinados para mostrar como un triunfo la mencionada política.

A pesar de las denuncias sobre la inseguridad para transitar y pensar, se decía que se podía viajar por cualquier parte del país, pero con el asesinato en Córdoba, de dos estudiantes de la Universidad de los Andes, se difundió que tal situación no era verdad, a tal punto que se ratificó que los grupos herederos del paramilitarismo, mantenían el control territorial en diferentes partes del país.

Además, en la última semana se conocieron otras irregularidades. En primer lugar, llama la atención el caso de la desmovilización de un "frente guerrillero", en el 2006, denominado Cacique La Gaitana, compuesto por 62 integrantes, mostrado como un triunfo militar de dicha política; sin embargo, ahora se sabe que todo fue un engaño, por parte de un narcotraficante apodado Olivo Saldaña, que entrenó hombres, compró uniformes y armamento para tal fin.

Las anteriores situaciones no se admiten como fallas, sino que sirven para argumentar la necesidad de hacer ajustes de la PDSD que le permita adaptarse al nuevo escenario. Es así como lo planteó en su momento, el entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos, en el documento presentado en el año 2007 y que se titula Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, donde se pasa del objetivo inicial del control territorial por la Fuerza Pública, a la recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado. Adicionalmente, se creó una serie de estrategias de consolidación de la política de seguridad democrática.

Según el Ministerio de Defensa de Colombia (2007), para el gobierno de Uribe, la consolidación del control territorial y del Estado de Derecho ha sido un objetivo estratégico desde la Política de Defensa y Seguridad Democrática. De esta manera, se hace efectiva la protección de los ciudadanos y el respaldo del ejercicio de sus derechos y libertades, fortaleciéndose al mismo tiempo, el ordenamiento constitucional cuya visión hace parte integrante de nuestro Estado social de derecho que pugna por la consecución de la verdadera paz. (Ministerio de Defensa Nacional, 2007)

De ahí, la importancia de ajustar la PDSD al nuevo escenario estratégico, que se da como resultado de su ejecución exitosa. Según Santos (2007), el control de la inmensa mayoría del territorio nacional alcanzado por ellos, necesitaba de una política de consolidación, lo que exigía, además de la presencia de la Fuerza Pública, la llegada del Estado en todas sus expresiones, a través de sus diversas entidades y agencias. Con ello, pretenden garantizar el retorno de la institucionalidad que termine definitivamente con el aislamiento al que la violencia había condenado a muchas zonas del país (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD, 2007).

El proceso de consolidación del control territorial y el fortalecimiento del Estado de Derecho se llevarán a cabo en tres fases, dependiendo de las características de seguridad de cada una de las zonas del país donde la Fuerza Pública haga presencia. “Aunque en cada zona se requerirán esfuerzos intensivos de diferente tipo, en todas ellas debe ser una constante el trabajo y la coordinación inter-agencial civil-militar y policial, así como el fortalecimiento de las instituciones y del orden jurídico”. (Ministerio de Defensa Nacional, 2007, p.32)

## **2.2 Referentes conceptuales**

El marco de conceptos que a continuación se presenta, parte de reconocer la importancia y la contribución de las teorías del Estado. Sin embargo, no son incluidas, ya que la presente investigación no debate sobre la estructura del Estado, sino que centra su interés en presupuestos fundamentales de una política pública. Por ello se tomarán en cuenta los conceptos de Estado de derecho y social de derecho, desarrollo humano, el decisionismo y el comunitarismo. Los dos primeros conceptos se definen, dado que el Estado Colombiano orienta sus acciones bajo el

modelo de Estado Social de Derecho, el cual para su comprensión requiere el concepto de Estado Social; mientras que, los últimos tres conceptos se establecen en tanto permiten abordar la política pública de seguridad en si misma y su contexto.

## **2.2.1 El Estado: de Derecho o Social de derecho**

### **2.2.1.1 *El Estado de Derecho***

Al hablar del Estado de derecho se hace referencia a una ideología influyente nacida en Alemania a principios del siglo XIX. Fue precisamente Carl Th. Welcker quien en 1813 comenzó a utilizar el término *Rechtstaat*. Sin embargo, sería el jurista alemán Robert von Mohl quien lo popularizó a partir de 1829 (Bueno, 2010, p.199). Según Bueno (1996), el profesor alemán Robert Von Mohl (1799 – 1875), en su obra determina entre las formas del Estado, el Estado de derecho, expone que “Su esencia se sitúa en el hecho que protege y estimula el desarrollo de todas las fuerzas naturales, desarrollo reconocido por el pueblo como objetivo de la vida del individuo y el conjunto de la sociedad”.

El Estado de derecho, es el reconocimiento de los derechos del hombre y que tiene sentido desde el punto de vista jurídico y político. Pues, consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas que garantizan el funcionamiento responsable del poder y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. Por su parte García Pelayo (1987), indica que el Estado de Derecho ha consistido en la identificación de la estructura estatal con la legalidad del llamado «iuscentrismo estatal». En este sentido, se define como aquel Estado cuyo poder está limitado por la defensa de las libertades, o en el que el derecho es supremo y, por lo tanto, rige en todo. Entonces, el Estado de Derecho no es equivalente a la justicia social pero, ningún modelo de justicia social puede ser alcanzado sino a través de los causas del derecho. Es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder a través de sus órganos de gobierno, creando un ambiente de respeto hacia el ser humano y del orden público.

Para García Pelayo (1987) el poder del Estado se divide según la doctrina de la división y separación de poderes y adicionalmente en dos principios: El primero es el principio de

distribución, que no es otro que el conjunto de las libertades individuales distributivamente consideradas. El segundo es el principio de organización del Estado de manera atributiva. Derechos fundamentales y división de poderes designan pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de derecho, presente en las constituciones modernas. También se habla de Estado de Derecho como garantía formal de la libertad individual, de la democracia y de la paz. De igual manera, Carl Schmitt (1992) plantea que el Estado de Derecho descansa en dos principios: derechos fundamentales y división de poderes. Cuando se dice que no mandan los hombres, sino las leyes, se está expresando de alguna manera la doctrina del Estado de derecho. En este sentido, Díaz (1975, p.13) expresa:

- ✓ **Gobierno de las Leyes:** El Estado de Derecho es el Estado sometido al Derecho, o mejor, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de Derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de la ley”: Derecho y ley entendidos en este contexto como expresión de la “voluntad general”
- ✓ **Separación de poderes:** Es la preocupación de que el poder no se acumule en las mismas manos. Los principios que inspiran esta visión se encuentran en las obras de Locke y Montesquieu. Es una noción contra el abuso de poder y en especial que el ejercicio del poder está sometido a límites y limitado por otros poderes
- ✓ **Principio de legalidad:** El Estado debe cumplir, en su actuación, con las normas jurídicas que emite y que son vinculantes para los ciudadanos. De esta forma, el Derecho limita al Estado en su forma de actuar.
- ✓ **Derechos fundamentales:** el Estado de Derecho reconoce y garantiza unos ámbitos donde los ciudadanos puede desarrollar libremente su planes de vida sin interferencia estatal.

En conclusión, es lógico pensar que hay relación entre Estado y orden jurídico o en palabras de Kelsen (1987):

Considerado como el orden coactivo relativamente superior de la conducta humana, el Estado es idéntico al orden jurídico, como «creador» o «portador» del orden jurídico y

también en cuanto sujeto de deberes y de ordenación sujeto a él, el Estado no es sino la personificación, la expresión de la unidad de este orden. (P. XLIX)

Finalmente, es importante establecer la conexión entre la teoría de El Estado de Derecho y la seguridad democrática, por lo que es necesario remitirse a la definición propuesta por las Naciones Unidas (2003), que manifiesta:

El concepto de seguridad del habitante, como lo presenta el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), comprende no solo la seguridad personal y patrimonial, sino también sus seguridad jurídica bajo un Estado de Derecho, en cumplimiento de la Ley, posibilitando la coherencia del ordenamiento jurídico y la consolidación del desarrollo humano sostenible mediante el paso de su reivindicación de necesidades humanas a su constitución como derecho efectivo. En otras palabras, la seguridad de los habitantes debería incluir no solo la seguridad de no ser víctima de delitos, son también la de gozar de la vigencia de un Estado Constitucional de Derecho, y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materia de salud, de educación, de vivienda e ingreso. Este concepto sería el de desarrollo humano sostenible que tiene a la equidad como principio.

### ***2.2.1.2 Estado social de derecho***

El Estado Social de Derecho, surge con la crisis social y política del Estado liberal desde mediados del siglo XIX y prolongada durante todo el siglo XX. Es la consecuencia del individualismo y el abstencionismo estatal, obligando a diseñar políticas de bienestar social para atenuar la difícil situación social de las clases trabajadoras (Vila, 2010).

El creador del concepto de Estado social de derecho es el jurista alemán Hermann Heller (1891-1933), quien por primera vez en 1930 plantea la tesis al formular la alternativa entre Estado de Derecho y Dictadura, planteando que El Estado de Derecho es insuficiente para hacer realidad el principio formalmente consagrado de la igualdad, pues el legislador no tiene en cuenta las relaciones sociales del poder, por lo que convierte el derecho en una expresión de los más fuertes.

Por el contrario, el Estado social de derecho ha de proponer la igualdad social real (Citado por García, 1995).

Lo anterior significa, la obligación de proteger derechos como el empleo, el de la mujer y la juventud, salud, educación, entre otros; por lo que comprende principios como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, derecho a la vida y la integridad personal, igualdad. Además, es democrático, reconoce los derechos individuales y colectivos, con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles (Villar, 2007).

Adicionalmente, el Estado social acepta e incorpora a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. Al respecto Villar (2007), manifiesta:

Los derechos sociales son, a diferencia de los derechos políticos y civiles, positivos, es decir que obligan a determinadas prestaciones por parte del Estado o de los particulares. Los derechos civiles y políticos se han clasificado como negativos o de defensa, pues se trata es de evitar que sean conculcados o desconocidos. (p. 86)

Por otra parte, Katz (citado por Villar, 2007, p. 88) resume los elementos del Estado Social de Derecho así:

- ✓ Obligación de establecer condiciones de vida soportables, estándares mínimos para toda la sociedad o mínimo existencial.
- ✓ Seguridad social (seguro social, código de asistencia).
- ✓ Igualdad social (igualdad de oportunidades, protección a los socialmente débiles).  
La igualdad no es un principio absoluto, se refiere a un tratamiento favorable a los socialmente desfavorecidos y, en todo caso, igualdad de “chances”.
- ✓ Equidad social, o sea la eliminación de abusos originados en el poder económico o en relaciones personales de dependencia. El Estado social “penetra todos los derechos fundamentales”.
- ✓ Sistema jurídico público de indemnizaciones en el caso de intervenciones del Estado en los derechos de los individuos.

- ✓ Igualmente debe haber un comportamiento social justo del individuo frente al Estado, lo que implica un sentido responsable de la propiedad, cooperación proporcional a las necesidades financieras y subsidiaridad del derecho social

Bajo estos postulados, debe repensarse los principios rectores de la seguridad democrática; pues a la luz de la Constitución Política Colombiana de 1991, es necesario que todas las políticas tengan como centro los ciudadanos y sus demandas sociales y no solo la recuperación del territorio bajo el pretexto de fortalecer el Estado de Derecho. Al respecto Echeverri, Gaviria, Hoyos, Restrepo y Rey (2002, p. 56), plantean:

El país debe transitar al desarrollo de un concepto de seguridad democrática en el carácter estricto de bien público fundamental, que trascienda la conceptualización de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la aplicación de la capacidad de coacción, de la intimidación o de la penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad, sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ámbito crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva.

Sin embargo, es importante considerar las opiniones adversas que ponen en duda la naturaleza jurídica del principio del Estado Social de Derecho, considerándolo bajo un fundamento ético. En palabras de García (1987, p.52):

Lo único constitucional, cierto, primario y equipado con todas las garantías es el Estado de derecho, el cual deriva inmediatamente de los preceptos de la Constitución, mientras que el Estado social es una línea de acción política susceptible de orientarse por distintos modelos y cuya realización capitalmente corresponde al derecho administrativo, el derecho económico y el derecho laboral; los derechos sociales no pasan de ser proposiciones programáticas que pueden vincular a los poderes públicos, pero de las que no se desprende una aplicación inmediata

## 2.2.2 Importancia del desarrollo humano desde una mirada del conflicto

La literatura nos muestra que el concepto de desarrollo es un concepto tan necesario como impreciso. Por lo que es posible encontrar una amplia gama de dimensiones, como la política, social, económica. En este contexto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el desarrollo humano como “el proceso de expandir las opciones de las personas” (P.N.U.D 1990, p.2). De igual forma, ese organismo plantea que “sin lugar a dudas, el objetivo básico del desarrollo es aumentar las libertades humanas en un proceso que puede expandir las capacidades personales toda vez que amplía las alternativas disponibles para que la gente viva una vida plena y creativa” (P.N.U.D., 2004, 127).

Por su parte, Amartya Sen, resalta el valor de las personas como riqueza de una Nación, siendo el desarrollo un concepto más amplio que el desarrollo económico, ya que comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Así mismo, Sen (1999) propone que para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran, que no puede considerarse que hay éxito económico sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman la comunidad. El desarrollo es entonces el desarrollo de las personas de la sociedad. Por este motivo define concretamente: "El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos" (p. 19). El Desarrollo demanda que ya no existan las fuentes primordiales que privan al hombre de su libertad, tales como la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, entre otras. La falta de libertades fundamentales posee una estrecha relación con la pobreza, debido a que ésta coarta la libertad de los individuos para satisfacer las necesidades básicas que le concedan la posibilidad de vivir dignamente: obtener un nivel de nutrición suficiente, acceder a servicios de salud y educación o poseer una vestimenta y vivienda aceptables. Sobre este aspecto Sen (1999), propone:

Las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la

producción) pueden contribuir a generar riqueza personal y general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales (Sen,1999, p. 22)

El (PNUD) en el informe presentado en el año 1994, introduce de manera contundente la noción de seguridad humana, dentro del desarrollo humano y enfatiza en la amplitud de seguridad, señalando que:

La seguridad humana no significa ya contar con salvaguardias cuidadosamente erigidas contra la amenaza de un holocausto nuclear, una probabilidad que se ha reducido grandemente al terminar la guerra fría. En cambio, significa responder a la amenaza de la pobreza mundial que atraviesa las fronteras internacionales en forma de estupefacientes, VIH/SIDA, cambio climático, migración ilegal y terrorismo.(p.4)

Por otra parte, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se proclama que “la libertad, la justicia y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, con lo cual se establece indiscutiblemente la centralidad del ser humano. La Declaración afirma, además, que “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre (sic), el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

En este sentido es necesario, incluir en la presente investigación el desarrollo humano como indicador. Considerando además, no solo del crecimiento económico como condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, porque no constituye una condición suficiente, sino también, con la inclusión del índice de desarrollo

López y Vélez (2003) explican que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde hace varios años viene promoviendo el concepto de desarrollo humano, el cual es definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos, cuyo objetivo es expandir la gama de oportunidades a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

En México, por ejemplo, el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) retoma este concepto definiendo al desarrollo humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran. Este concepto enfatiza la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana (PNUD, 1990).

En Colombia, la realidad es otra y se debe a múltiples factores que afectan la institucionalidad de nuestro país. En todo caso, sea el enfoque que se le dé al desarrollo humano, éste siempre deberá tener un enfoque netamente social. Tema que es de gran importancia, especialmente para la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas, cuyo análisis y estudio deben ser constantes.

En otras palabras, el desarrollo humano es un claro indicador económico que demuestra las consecuencias que se producen al interior de la sociedad por la aplicación de políticas públicas que inciden directamente en él, como es el caso de la seguridad democrática, la cual tiene una amplia connotación en el nivel de vida de los colombianos, ya que gran parte del presupuesto de la nación es destinado para el sostenimiento del pie de fuerza y la compra de armamento sofisticado, mientras miles de niños no pueden acceder a las escuelas o miles de personas no tienen cobertura en salud o empleo digno.

[...] el concepto de desarrollo y la realidad que lo ha identificado ha estado sujeto a una permanente evolución histórica. En ello han influido múltiples factores, siendo notable, desde el conocimiento de los hechos que se han pretendido representar, hasta los intereses con los cuales se tiende a percibir el panorama social. Esta noción como término siempre ha estado presente en el pensamiento humano para designar el grado de evolución, o progreso del organismo social.

De acuerdo con González (2006), en su noción económica el objeto de estudio de la teoría del desarrollo, desde una perspectiva macroeconómica, indaga sobre las causas y el mecanismo continuado de la evolución de los indicadores económicos y sus repercusiones en las relaciones sociales de producción, y por lo tanto, en la forma en que se produce, distribuye y emplea el resultado del trabajo.

La experiencia nacional muestra que las políticas de seguridad y defensa, están íntimamente relacionadas con el bienestar general de la población, con las garantías propias de un Estado social de derecho y el respeto hacia los derechos humanos, donde la calidad de vida de sus habitantes sea una realidad tangible y no letra muerta. Por esta razón, la Política de Seguridad Democrática debe ser integral y combatir todos los frentes que ponen en riesgo la institucionalidad y la seguridad pública.

### **2.2.3 El decisionismo como elemento de análisis en la Política de Defensa y Seguridad Democrática – PDS.**

Según lo expuesto por Negretto (2004), Carl Schmitt introdujo el término “decisionismo” en el prefacio a la edición de 1928 de *Die Diktatur*, en referencia a los fundamentos legales de la dictadura y la teoría del estado de emergencia en el derecho constitucional. No obstante, ya en *Politische Romantik* de 1919 había utilizado la categoría de “decisión” para definir su propia concepción de la política frente a la filosofía del romanticismo. (p. 2)

Entre los aspectos relevantes de la propuesta de Schmitt, es lo correspondiente a la necesidad del ejercicio de la “decisión y no de la deliberación” en momentos de crisis. Según Negretto (2004), estos conceptos surgen desde su mirada crítica a la República de Weimar. (p. 10). Así mismo, el autor alemán, resalta la importancia de lograr preservar la institucionalidad a pesar de la crisis, como uno de los fines más importante de un Estado. Para lograrlo afirma, es necesario contar con voluntad política y un líder consciente y capaz de tomar decisiones pertinentes y a tiempo (Leiras, 2011, p. 162).

Según lo expuesto por Schmitt, el decisionismo significaba lo opuesto al pensamiento normativista y a una concepción de la política basada en el ideal de la discusión racional. En palabras de Negretto (2004):

Como doctrina legal, el decisionismo sostiene que en circunstancias críticas la realización del derecho depende de una decisión política vacía de contenido normativo. Desde una perspectiva ético-política, sin embargo, la esencia del decisionismo no implica la ausencia de valores y normas en la vida política sino la convicción de que

éstos no pueden ser seleccionados por medio de un proceso de deliberación racional entre visiones alternativas del mundo. Valores y normas deben ser interpretados y decididos por quien detenta el poder. Schmitt comprende acertadamente que la posibilidad de un gobierno fundado en el derecho depende de una cierta concepción de lo político en la que sólo la discusión y la argumentación racional se aceptan como método de resolución de conflictos. Esta es la razón por la cual recurre a la noción de excepción tanto en el sentido jurídico de “estado de excepción” (Ausnahmezustand) como en el sentido empírico-existencial de “caso-límite” (Ernstfall).

Para Schmitt, la fuente absoluta de toda decisión moral y legal en la vida política es la autoridad soberana. Siendo así la voluntad es insumo fundamental que acompaña a la decisión y no la razón; tal lo manifiesta:

Según Schmitt, la relación entre soberanía y decisión es típica de lo que el llama una filosofía decisionista del derecho. El representante clásico de este tipo de pensamiento legal es Thomas Hobbes para quien el derecho -contrariamente a la tradición aristotélico-escolástica- no es ratio (razón) sino voluntas (voluntad). El derecho, en otras palabras, debe ser obedecido no por su contenido racional sino por haber sido sancionado por el soberano para establecer la paz y la seguridad. (Negretto, 2004, p.1)

El autor alemán, dirige su argumento hacia la explicación de lo político recurriendo a una connotación asociada de amigo – enemigo. En palabras de Schmitt:

[...] la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo. Lo que ésta proporciona no es desde luego una definición exhaustiva de lo político, ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su concepto en el sentido de un criterio. En la medida en que no deriva de otros criterios, esa distinción se corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de belleza y fealdad en lo estético, etc. Es desde luego una distinción autónoma, pero no en el

sentido de definir por sí misma un nuevo campo de la realidad, sino en el sentido de que ni se funda en una o varias de esas otras distinciones ni se la puede reconducir a ellas. (Schmitt, citado en Leiras, 2011, p. 161)

Pero desde la perspectiva schmittiana, hace referencia no a cualquier tipo de enemigo; pues existen algunos criterios que delimitan principalmente esta figura. Según lo citado por Leiras:

Enemigo no es cualquier competidor o adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo. Solo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere eo ipso un carácter público. Enemigo es en suma *hostis*, no *inimicus* en sentido amplio. (Schmitt, citado en Leiras, 2011, p. 161)

Finalmente, al intentar hacer una aproximación entre el modelo abordado y el conflicto colombiano como base para la creación de la PDS, se evidencia la construcción de relaciones políticas y sociales asociadas a una manera particular de gobernar y tomar decisiones en el ejercicio de poder sobre las cuales basa su legitimidad. Citando a Fals Borda:

En momentos críticos, más que en otros, se acumulan problemas y decisiones en una escala global tal que ninguna ciencia por separado logra articular respuestas satisfactorias. Aparece así una urgencia de sintetizar y combinar ciencias, lo que lleva al trabajo interdisciplinario. La crisis parece exigir una “ciencia integral del hombre”, sin distinguir fronteras artificiales o acomodaticias entre disciplinas afines. (Fals, 2009, p. 236)

La Política de Defensa y Seguridad Democrática –PSD- del gobierno Uribe devela, tres escenarios. El primero, una fuerte tendencia de reforma a la carta política fundamental: la Constitución Política de 1991; en segundo término, fortalecimiento de las fuerzas armadas en lo que a justicia y pertinencia se refiere con amplia injerencia del sector privado; en una tercera línea,

se promueve la inserción de excepcionalidades entorno al papel de la población civil en el conflicto mediante la creación de zonas de seguridad, las redes de cooperantes e informantes; y, finalmente, el indicador sobre el que pesan estas operaciones: los derechos humanos impactado negativamente desde la violación a los derechos humanos y el irrespeto por la vida como derecho fundamental.

Otro aspecto en el que se evidencia la aplicación del modelo en la toma de decisiones específicamente el uso del poder derivado de la soberanía, es lo concernientes a la reforma constitucional del 2003. Esencialmente, esta reforma buscó limitar las facultades que le permiten a la Corte Constitucional garantizar la supremacía de la Constitución por encima del poder de las autoridades estatales. Radicada ante la Cámara de Representantes, el día 24 de abril del año 2003 por Fernando Londoño Hoyos como Ministro del Interior y de Justicia y Martha Lucía Ramírez de Rincón en su calidad de Ministra de Defensa, la reforma a la constitucional, proclamada dentro del “acto legislativo 223 de 2003”, se justificó como una labor “preventiva” contra el terrorismo dirigida a frenar la avanzada política y militar de los “enemigos del Estado”. Así, en la práctica, la Corte dejaría de ser la máxima intérprete de la Constitución. La premisa por excelencia de la razón de estado excepcional es la de “estar con el proyecto político o en contra de él”. Por esto, parte de la estrategia de legitimación del Gobierno como máximo custodio de la carta magna, sería la de señalar al alto tribunal de obstaculizar los avances en la lucha contra el terrorismo. En la “exposición de motivos” del acto legislativo 223 de 2003 se argumenta que:

En la medida en que los diferentes gobiernos han pretendido conjurar la crisis de orden público a través de mecanismos legales transitorios, ha sido enorme la dispersión de normas y críticos los efectos de la temporalidad de las mismas. Adelante se presentará un somero recuento de las iniciativas normativas sobre este tema de las que ha sido testigo el país desde hace varios años. Jurisprudencia de la Corte ha impedido su organización. (Acto legislativo 223 de 2003)

En último lugar, con estos hechos como demostración del carácter decisionista del Gobierno de Uribe Vélez, en este caso en la PDSD, se ve plasmado en el desconocimiento de la normatividad constitucional, ratifica un estilo de régimen político de expresión autoritaria. La interpretación sesgada de la carta política desde el poderío presidencial, advierte la justificación del gobierno

colombiano de declarar la guerra a los opositores relegándolos a un papel secundario dentro del sistema político; incluso, situándolos por fuera de la legalidad, y asimilando sus posturas en la lógica de enemigos del Estado.

#### **2.2.4 El comunitarismo**

El término comunitario tiene una historia accidentada: se introdujo por primera vez en 1841 para referirse a los comunistas, de todo tipo; raramente se usó en las décadas siguientes, pero, cuando se aplicaba, era de manera similar. Incluso hoy esta no sería una asociación bienvenida; lo era mucho menos en 1990 justo cuando el imperio comunista soviético estaba derrumbándose. (Etzioni, 2006, p. 232)

Apunta al conjunto de doctrinas de filosofía política y teorías morales contemporáneas, defendidas por autores como Sandel, Taylor, MacIntyre o Walzer, que rechazan los postulados liberales, sobre el concepto de individuo y racionalidad. En palabras de Herrera (2007, p. 17):

En los últimos años se ha desarrollado un profundo debate internacional sobre el problema de si el modelo liberal es la mejor forma de convivencia social, o bien si los patrimonios referentes a los valores -o las concepciones del bien- de las comunidades presentes en las sociedades son tan importantes para la supervivencia y la calidad de vida de la misma sociedad, que es preferible la asunción de modelos de tipo comunitario

De igual forma, Kymlicka (1995) expone que los comunitaristas están en desacuerdo con la idea del Estado neutral. Su argumento se basa en la necesidad de una política del bien común que se interpreta como una concepción de la buena vida que define la comunidad, entonces la forma de vida de la comunidad constituye la base para una valoración social de lo bueno y la importancia que se concede a las preferencias de un individuo depende del grado en que dicha persona se adecua o contribuya al bien común. Así mismo, un Estado comunitarista es un Estado perfeccionista, ya que conlleva una visión social del valor de formas de vida distintas que sean

acordes a la concepción de lo bueno que se ajuste a la forma de vida de la comunidad. Naval y Sison ( 2000, pp. 589-611), exponen que:

Se engloba bajo el título «comunitarismo» a determinados planteamientos en las ciencias humanas y sociales que reivindican el valor y la importancia de la persona, sociocultural e históricamente situadas, frente al individuo, universal-abstractas y autónomas. La diversidad amplia de autores comunitaristas se aúna en las críticas de la sociedad liberal-democrática. A pesar de las distintas tradiciones en las que se inscriben sus autores, hay grandes semejanzas entre el comunitarismo norteamericano y el comunitarismo europeo en sus propuestas para la formación de la identidad política, en contra de la desintegración social.

De acuerdo al planteamiento de Naval y Sison (2000, pp. 589-611), existe una primera etapa histórica, en la que se destacan M. Sandel, A. MacIntyre, Ch. Taylor y M. Walzer como principales pensadores y críticos comunitaristas del liberalismo. Alrededor de ellos se pueden situar una gran cantidad de autores, cuyos trabajos se sitúan en la temática comunitarista, como R. M. Unger, J. Finnis, M.A. Glendon, A. Etzioni, etc. En un tercer nivel, podrían estar, entre otros, autores como R.N. Bellah y colaboradores y también C. Lasch, que sin reclamar para ellos el título comunitarista, tienen similares preocupaciones. De los anteriores autores, se identifican caminos en los que difieren, pero un punto en común es el cuestionamiento a la prioridad dada al individuo sobre la comunidad en el pensamiento liberal, así como el énfasis liberal en la libertad del individuo.

Siguiendo a Barcena (1997: 128 y ss.), los cuatro principios filosóficos del comunitarismo cívico son los siguientes:

1. El individuo es un ser esencialmente social. Es constitutivo de su propia identidad como individuo el establecimiento de un conjunto de lazos sociales, compromisos y roles comunes.
2. El bien es previo a la justicia. El tipo de relaciones sociales y participación comunitaria tienen que ser valoradas como buenas por sí mismas. Ello ha de determinar cómo deben vivir las personas.

3. No se puede alcanzar un conocimiento del bien humano de un modo espontáneo y no puede aprenderse solamente por medio de una introspección solitaria o filosóficamente abstracta. Para saber cómo debemos vivir y cómo deben ser organizadas las comunidades debemos ser educados en las virtudes cívicas y servir como aprendices en una comunidad heredera de una tradición moral que tiene que ayudarnos a formar nuestro carácter.

4. El conocimiento de la organización de la sociedad depende de una visión integral del bien de la comunidad. Puesto que el pluralismo de la sociedad moderna impide lograr una comunidad cívica con tradiciones propias y un ethos común, el ciudadano debe concentrarse en el aprendizaje y ejercicio de ciertas virtudes públicas en comunidades locales y grupos pequeños que intencionalmente producen una participación real y continuada.

Por su parte, García (2007, p. 5) manifiesta que en términos más concretos y como clasificación, puede distinguirse entre lo que constituye un comunitarismo más académico (MacIntyre, Sandel, Walzer y Taylor) y una serie de movimientos políticos autodenominados como comunitarismo sociológico, en el cual destaca Amitai Etzioni.

En cuanto a la propuesta de un grupo amplio académico, se identifican dos corrientes:

- Comunitarismo orgánico: Hace referencia a un comunitarismo en sentido fuerte, que reivindica un cierto modelo de comunidad sustraído a la historia, olvidado en las actuales sociedades liberales. Aquí sobresalen autores como MacIntyre y Sandel.
- Comunitarismo estructural: Alude a un comunitarismo más relativo que, en principio, no reivindica la presencia —dentro del marco político, moral y jurídico— de algunos elementos básicos que habrían sido censurados, entre los que ocuparían un lugar central la comunidad y la cultura tradicional. Los autores canónicos son Walzer y Taylor.

En cuanto al nuevo comunitarismo sociológico, manifiesta que es uno de los movimientos sociopolíticos más interesantes del cambio de siglo, el cual es impulsado por Amitai Etzioni, antiguo presidente de la Asociación Americana de Sociología.

Por considerarlo de interés para la presente investigación, a continuación se ahondará en la tesis comunitarista propuesta por Amitai Etzioni.

A inicios de los 90, Etzioni promovió la creación del Manifiesto Comunitario para hacer pública la propuesta construida junto con otros pensadores de la época. La propuesta de Etzioni (2006), consagra su interés en la comunidad como elemento esencial de la sociedad, la cual no puede subsistir si sus miembros no dedican algo de su atención, energía y recursos a proyectos compartidos. (p. 243). De igual forma, demostró que su propuesta no era contraria de los derechos individuales, ya que la comunidad se constituía en aquel espacio en el cual los individuos desarrollan las aptitudes del autogobierno así como el hábito de aprender a servir a los demás y no sólo a ellos mismos. Además, propone una nueva regla de oro referente a la necesidad del surgimiento de un orden social de carácter moral, que limite la libertad excesiva que ha traído consigo la modernidad (1999, p. 17).

Etzioni, en su libro *Rights and the Common Good* (1995) indica las que serían las dos cuestiones comunitaristas centrales: el equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales; y el papel de las instituciones sociales que alimentan los valores morales dentro de las comunidades. Según Etzioni (2006) no se puede desatender y hacer las comunidades intermedias, ya que son un elemento fundamental e irremplazable de la existencia humana. Se observa del autor, que en sus diversas publicaciones sobre el tema critica al liberalismo porque éste devalúa la vida civil al considerar la asociación política como un simple bien instrumental, sin ver que la participación de los ciudadanos en la comunidad política es un bien intrínsecamente constitutivo de la vida buena. Bajo la mirada de Etzioni, el hombre es un «animal social y político» y la igualdad se define no como lo que resulta de la libre expresión de identidades constituidas y situadas en su contexto. En cuanto a los derechos, se precisan como la expresión de valores propios de las colectividades.

Los hombres, las mujeres y los niños americanos son miembros de muchas comunidades [...] y del mismo cuerpo político. Ni la existencia individual ni la libertad individual pueden mantenerse por mucho tiempo fuera de las interdependientes y solapadas comunidades a las que pertenecen. Tampoco puede sobrevivir durante mucho tiempo una comunidad sin que sus miembros le dediquen algo de su atención, energía y recursos para los proyectos compartidos. La persecución exclusiva del interés privado erosiona la red de los ambientes sociales de lo que dependemos, y destruye nuestro compartido experimento de autogobierno

democrático. Por estas razones, nosotros mantenemos que los derechos de los individuos no pueden preservarse durante mucho tiempo sin una perspectiva comunitaria. Una perspectiva comunitaria reconoce tanto la dignidad humana individual como la dimensión social de la existencia humana. (Etzioni, 1991/1992, p. 4)

Etzioni (2006) plantea que es necesario el surgimiento de un orden social de carácter moral, que limite la libertad excesiva que ha traído consigo la modernidad, he ahí la nueva regla de oro: La nueva regla de oro, ofrece la síntesis de dos escuelas de pensamiento antagónicas: una, siguiendo la tradición de la Ilustración, se basa en las filosofías liberales (en el sentido de teoría política) y libertarias que hacen de la libertad su valor central; la otra, siguiendo la tradición neorromántica, tiene como valores centrales incentivar las virtudes y promover el orden social. Intentando combinar estas dos importantes escuelas filosóficas, el libro argumenta que una buena sociedad debe basarse en un balance cuidadosamente logrado entre libertad y orden social. Todas las sociedades pueden ser evaluadas con este modelo universal. (p. 436)

El orden social referido por Etzioni (1999), es un tipo de orden social específico, que ha de ser “coherente con los compromisos morales de sus miembros” (p. 32), es así como se convierte en un orden único basado en la obediencia voluntaria de los integrantes de una sociedad. Para alcanzarlo, son necesarios mecanismos de persuasión, que a la larga, se traducirán en medios normativos más que coercitivos. Para ello, es absolutamente necesario que la “mayoría de los miembros de la sociedad compartan un compromiso con un conjunto de valores nucleares durante la mayor parte del tiempo” (p. 34)

Para asegurar la obediencia voluntaria, la buena sociedad debe confiar ampliamente en que sus miembros asimilen que las maneras en que se espera que se conduzcan son coherentes con los valores en los que creen y no que su conducta obedezca al temor a las autoridades públicas. (Etzioni, 1999, p. 114)

Así mismo, según el sociólogo alemán (Etzioni, 1999), en la filosofía comunitarista la autonomía es un bien social primario al igual que el orden y la virtud (p.32). Frente a este postulado, Álvarez (2001) manifiesta:

La autonomía, y en general la persona, en el comunitarismo, no entra en detrimento debido al orden social. Esto es así principalmente porque la persona se convierte en un

agente capaz de evaluar e interpretar las acciones individuales, teniendo en cuenta los fines morales que como participante de una historia colectiva es capaz de identificar, incorporar y traducir. (p. 206)

Como uno de los elementos principales en el comunitarismo etzionario, se encuentran los diálogos morales. Pues, los valores que adquieren los individuos se transmiten de manera generacional y la fuente más importante para identificarlos es a través de los diálogos morales. En palabras de Etzioni (1999), “son comunicaciones acerca de valores, acerca de la posición normativa de un curso de acción en comparación con otro”. (p. 131)

Dichos diálogos, cuentan con procedimientos propios, entre los que Etzioni (1999) destaca tres:

Un primero, en el cual se llama a un único valor dominante para tomar alguna decisión en donde existan derechos en conflicto o para apoyar o rechazar alguna política en particular. Un segundo, se refiere al llamamiento de un tercer valor cuando hay dos que entran en disputa. Y por último, un tercer procedimiento, en el que la educación, la persuasión y el liderazgo de valores, juegan un papel importante para la toma de decisiones. (p. 131-132)

Etzioni (2001) formula que estos diálogos morales deben permitir a la gente modificar con frecuencia su conducta, sus sentimientos y sus creencias, “lo que permite generar cambios tanto en el tejido social de las sociedades como en las conductas de los individuos, permitiendo una transformación en el actuar político de los gobernantes”. (p. 64)

Así mismo, la comunidad se convierte en otro elemento importante, pues Etzioni (2001) reconoce que a pesar de la posibilidad de desarrollar los diálogos morales en las grandes sociedades a través de lo que denomina megálogos, la mejor forma de ejecutarlos es al interior de las comunidades. En palabras de Etzioni (2001):

La comunidad se define mediante dos características: la primera, una oleada de relaciones cargadas de afecto entre un grupo de individuos, relaciones que a menudo se entrecruzan y se refuerzan recíprocamente (antes que meras relaciones de uno a otro o

una cadena de relaciones individuales); la segunda, una cuota de compromiso con un conjunto de valores compartidos, normas y significados, así como una historia y una identidad compartidas, esto es, en una palabra, con una cultura. (p. 157)

En conclusión, el comunitarismo no es más que el fortalecimiento de las comunidades al interior de la sociedad a través de diferentes mecanismos que el Estado ha de proveer, entre ellos la protección de las comunidades a nivel particular como a nivel general, a través de la consolidación de valores compartidos que permitan la construcción de un orden social.

Una vez abordados los elementos fundamentales de las diferentes teorías incluidas en la presente investigación, resulta interesante el análisis de la propuesta del comunitarismo de Etzioni frente al modelo de Estado Comunitario, puesto que la PDSD y sus componentes, nacen en la construcción de un nuevo Estado que se basa en las nociones de comunidad y solidaridad. Lo anterior, se expondrá con mayor énfasis en el capítulo tres, específicamente en la identificación de los criterios que originaron la PDSD y el fundamento de las medidas de protección y prevención, abordando dos puntos clave a saber: el modelo de Estado y la participación comunitaria.

## **2.3 Metodología**

### **2.3.1 Método**

Esta investigación tiene un enfoque hermenéutico de tipo cualitativo, en tanto se analizó información de carácter histórico y jurídico, que permiten una aproximación con la realidad de lo que representa el análisis de las medidas de protección y prevención de la política de defensa y seguridad democrática (PDSD) en el municipio de Tumaco Nariño entre el periodo 2002 a 2010.

La investigación de defensa a partir de encuestas y revisión documental. Las hipótesis orientadoras son:

- a) Las medidas de protección y prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática son ineficientes en el Municipio de Tumaco, porque no cumple con las líneas de acción para alcanzar los objetivos estratégicos, especialmente en la línea encaminada a la recuperación del territorio nacional.

- b) Las medidas de protección y prevención de la Política de Defensa y Seguridad Democrática son ineficientes en el Municipio de Tumaco, porque no fue tenido en cuenta el contexto de dicho Municipio.

La unidad de análisis las medidas de protección y prevención de la PDSD.

## **2.3.2 Procedimiento Metodológico**

### ***2.3.2.1 Fase 1. Contextualización y revisión documental.***

El instrumento que se utilizó para indagar las opiniones de los pobladores de Tumaco es la entrevista semiestructurada, ya que esta se define como una conversación que tiene como finalidad la obtención de información relevante para la presente investigación.

En la revisión bibliográfica se consultaron diferentes fuentes de información secundarias que permitieron la construcción de los referentes conceptuales. Adicionalmente, se realizó una búsqueda en bibliotecas, bases de datos e internet, para obtener bibliografía en el tema de investigación.

### ***2.3.2.2 Fase 2. Recolección de la información.***

Para la recolección bibliográfica se consultaron artículos científicos, libros, revistas, periódicos, informes, así como blogs, bases de datos y sitios web, sobre el tema de interés para la presente investigación. Los criterios para seleccionar la bibliografía son:

- a. Bibliografía no mayor a 12 años
- b. Idioma: Español e inglés
- c. Procedencia: Documentos nacionales e internacionales

En cuanto a la encuesta, se recolectó la opinión de 160 sujetos, con el fin de establecer la percepción sobre las medidas de protección y prevención de la política de seguridad democrática (PSD) en el municipio de Tumaco Nariño entre el periodo 2002 a 2010, lo cual se convirtió en un insumo para el desarrollo del segundo y cuarto objetivo de la presente investigación.

Se debe tener en cuenta, que para la selección de la población y muestra se definió considerando la disponibilidad voluntaria del encuestado y de forma aleatoria, definiendo puntos estratégicos del municipio como centros de información y formación que permiten flujo constante de personas.

Para realizar la encuesta, se capacitó a cuatro aprendices SENA para que se ubicaron de forma simultánea en los cuatro puntos destinados para realizar dicha encuesta, dos puntos en la entrada de la sede principal del SENA Tumaco, otro punto en el edificio de la Alcaldía Municipal y un último punto en la sede de la casa de la cultura de Tumaco. La selección de los encuestados se realizó teniendo en cuenta que cumplieran con los criterios relacionados en el punto selección de la población y muestra, que se encuentra más adelante.

Cada punto para aplicar el instrumento, registró los siguientes datos en encuestas diligenciadas:

- a) Punto 1 – sede central SENA Tumaco: 42 encuestas
- b) Punto 2 – sede central SENA Tumaco: 54 encuestas
- c) Punto 3 – edificio Alcaldía Municipal: 45 encuestas
- d) Punto 4 – sede casa de la cultura: 19 encuestas

Las encuestas se aplicaron durante ocho (8) días hábiles, comprendidos entre enero 12 de 2016 y enero 21 del mismo año, en horario de la mañana.

Se desarrollaron las siguientes fuentes de información e instrumentos:

#### 2.3.2.2.1 Fuentes primarias.

Corresponde a los pobladores del Municipio de Tumaco que se encuestaron, de acuerdo a los criterios establecidos para su selección. Así mismo, se consultó autoridades municipales y departamentales.

En cuanto a la edad de los encuestados se observa lo siguiente

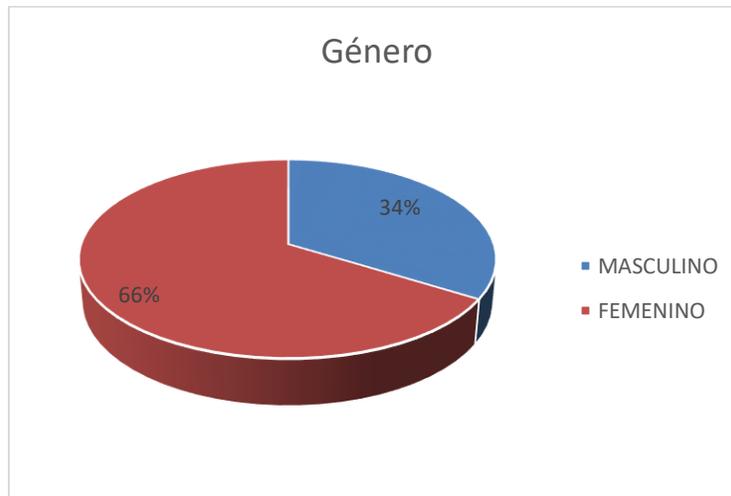
**Tabla 2. Género de los encuestados**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
MASCULINO	54	34%

FEMENINO	106	66%
TOTAL	160	100,0%

Fuente: Elaboración propia

### Ilustración 1. Género de los encuestados



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

Se observa que de los 160 encuestados, el 66% corresponde a personas de género femenino y el 34% al género masculino.

Con respecto a la edad, la muestra tiene las siguientes características

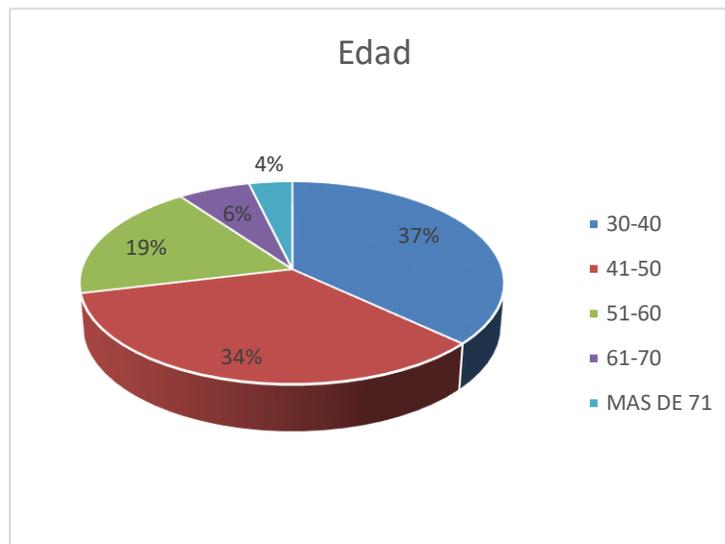
**Tabla 3. Edades de los encuestados**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
30-40	59	37%
41-50	55	34%
51-60	30	19%
61-70	10	6%

MAS DE 71	6	4%
TOTAL	160	100%

Fuente: Elaboración propia

### Ilustración 2. Edades de los encuestados



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

Dentro de los 160 encuestados, se encuentra que los grupos más representativos de edades que aplicaron la encuesta están personas entre 30 y 40 años que representan el 37% y entre 41 y 50 años, correspondiente al 34%. Lo sigue el grupo entre 51 y 60 años, entre 61 y 70 años, con el 19% y el 6%, respectivamente. Respecto a la población encuestada, mayor de 71 años solo representa el 4%.

#### 2.3.2.2.2 Fuentes secundarias.

Revisión bibliográfica de libros especializados, artículos de internet, blogs, catálogos, leyes y decretos reglamentarios relacionados con el tema pertinente de investigación.

**Tabla 4. Relación de fuentes secundarias**

TITULO	AUTOR
Caracterización Municipio de Tumaco.	Alcaldía de Tumaco - Nariño. (2010)
Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Departamento Nacional de Planeación. (2011)
Revisión teórica de la política de seguridad democrática	Ardila, D. (2006)
Conflicto armado en Nariño: reconfiguración del poder regional de los actores armados.	Avila, A. (2009)
La guerra sin fin del pacifico nariñense	Avila, A. (2013)
Obra selecta, vol. 2	Bejarano, J. (2011)
Los Medios de Comunicación y la construcción de un imaginario inseguro y violento en Centroamérica	Berganza, G. (2011)
Nuestra cultura de violencia	Botero, J. (2008)
Crítica a la constitución (sistasis) de una sociedad política como Estado de derecho	Bueno, G. (1996)
Eduardo Santos y la política del buen vecino	Bushnell, D. (1984)
Doctrina de Seguridad Nacional. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Nacional de Honduras	Calderon, J. (2005)
Una política de seguridad y defensa para la prosperidad, la democracia y la paz. Oficina de Incidencia Política	Celis, L. (2011)
Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	CODHES (2011)
Concepto del Consejo Nacional de Planeación a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario	Consejo Nacional de Planeación - CNP. (2002).
Informe de ejecuciones extrajudiciales en Norte de Santander	Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez. (2009)
Boletín de prensa Principales indicadores del mercado laboral: Departamentos-2012	DANE. (s.f)
CONPES 3491 (2007). Política de Estado para el Pacifico Colombiano. Censo general 2005	Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005)

TITULO	AUTOR
Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006	Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2003)
La "Seguridad Democrática": un falso positivo	Duque, D. (2009)
Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso del 20 de julio de 2003	El Tiempo. (2006)
Los municipios con más despojo de tierras en el país	El Tiempo. (2012)
Discurso del Presidente Uribe durante graduación de subtenientes de la policía Nacional	Equipo Nizkor. (2005)
Plan Colombia	Estrada, J. (2002)
The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities, The Responsive Community	Etzioni, A (1991/1992)
La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática	Etzioni, A. (1999)
La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo	Etzioni, A. (2001)
El guardián de mi hermano. Autobiografía y mensaje	Etzioni, A. (2006)
La engañosa seguridad democrática	Fajardo, C. (2011)
Orígenes de la violencia de los años 40", Once ensayos sobre La Violencia	Franco, V. obra citada en en Sánchez, G. (1985) y Gaitán, G. (1985)
El triunfo de Uribe fue el fracaso del Caguán, entrevista al senador Jorge Enrique Robledo	García, L. (s.f.)
Una gráfica de la Teoría del Desarrollo	González, M. (2006).
Los cultivos de coca no cayeron tanto como dice el Gobierno	La Silla Vacía. (2013)
La cultura de la Violencia	León, B. (2011)
Reconocer la guerra para construir la paz	Llorente, M y Deas, M. (1999)
El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre desarrollo humano	LÓPEZ, L. y Vélez, R. (2003)
La Seguridad Democrática: otro falso positivo	Matyas, E. (2010)
Monografía político electoral: Departamento de Nariño 1997-2007	Misión de Observación Electoral - Corporación Nuevo Arco Iris (2013)
Ejecuciones Extrajudiciales en Colombia	Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. (2009)

<b>TITULO</b>	<b>AUTOR</b>
Violencia, conflicto y política en Colombia	Oquist, P. (1978)
El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. De la Doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares	P. Giraldo, J; Otero, D. (2010)
Las razones de ser del comunitarismo	Pérez A. (2006)
Revista Criminalidad 50 años 1958-2008	Policía Nacional (2008)
Seguridad Democrática. Alianzas para la prevención y protección	Policía Nacional y Ministerio de Defensa
Alianzas para la Prevención y Protección	Policía Nacional y Ministerio de Defensa (2008)
Nariño: informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de avances 2011	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011)
Nariño: análisis de conflictividad	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011).
La Seguridad Democrática	Revista Cambio. (2009).
La Seguridad Democrática llegó a su techo	Revista Semana. (2009)
Seguridad Democrática V/s Libro Blanco: Realidad Inaplazable	Saumeth, E
Teoría de la Constitución	Schmitt,C. (1992)
Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia	Sen, A. (1999)
Colombia: La política de seguridad democrática, ni es de seguridad ni es democrática, es guerra.	Solano, L. (2009)
El problema social agrario en Colombia	Toro, H. (1985)
Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. (s.f.)
Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	Unidad de Restitución de Tierras. (2013)
Programa de Gobierno: Mano firme, corazón grande	Uribe, A. (2002)
Carta del Presidente de la República. En Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional	Uribe, A. (2003)
Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, en el 49º aniversario del DAS	Uribe, A. (2003)
Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, en la ceremonia de posesión. 7 de agosto de 2002.	Uribe, A. (2003)
Discurso del presidente Uribe durante la clausura del II Consultorio Empresarial de Cartagena el 17 de mayo de 2005	Uribe. A. (2005)
Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional	Velásquez, E. (2002)

TITULO	AUTOR
La violencia como categoría de identidad personal y cultural en Colombia	Velásquez, N. (2004)
Niños de Tumaco, carne de diferentes cañones	Verdad Abierta. (2012)
Fundamentos del Estado Derecho	Vila, I (2009)
Constitución Política de Colombia	

### 2.3.2.2.3 Instrumentos

Se construyó una ficha de lectura, para la recolección de la información de fuentes secundarias y que estarán enfocadas en el aspecto contextual y teórico.

Se diseñó una encuesta (anexo N°01), con la que se pretende recopilar las impresiones de los pobladores de Tumaco de acuerdo a los criterios establecidos para su selección y que esté enfocada con el tema de investigación.

### 2.3.2.2.4 Selección de la población y muestra

La población objeto de la presente investigación, es la residente en el Municipio de Tumaco, de la cual se selecciona una muestra. La selección de una muestra de ciento sesenta (160) personas para la aplicación de la encuesta, se hace con los siguientes criterios:

- ✓ La proyección de población por edades (DANE, 2010)
- ✓ Mayores de 30 años, ya que el lapso de investigación es entre los años 2002 y 2010
- ✓ Tiempo de residencia en el Municipio, mínimo de doce años

### 2.3.2.2.5 Desarrollo de la encuesta

Para la aplicación de la herramienta, el proceso se llevó a cabo en ocho fases: a) *Planeamiento y preparación*; b) *Recolección información*; c) *Crítica y Codificación*; d) *Procesamiento*; e) *Análisis y e interpretación*; f) *Análisis y conversión de factores*; g) *Tabulación de la Información*; y, h) *Análisis de resultados*.

#### 2.3.2.2.6 Consideraciones éticas

Se asignó un código a cada sujeto encuestado, en el consentimiento informado con el fin de proteger la confidencialidad de la información obtenida, además se elaboró un formato de consentimiento informado para obtener la autorización. Y se convalidó el seguimiento de la investigación.

#### 2.3.2.3 Fase 3. Análisis de datos.

El análisis es de tipo descriptivo y hermenéutico, de tal manera que la información investigativa responda a los interrogantes planteados. Para lo cual, se recurrió a las fuentes primarias y secundarias establecidas, mediante el uso de los instrumentos determinados y teniendo en cuenta las siguientes categorías:

- ✓ Determinantes de la PDS
- ✓ Caracterización de la PDS
- ✓ Objetivos estratégicos de la PDS
- ✓ Diseño de las líneas de acción de la PDS y su relación al contexto del Municipio de Tumaco
- ✓ Diseño de las medidas de protección y prevención, su relación al contexto del Municipio de Tumaco
- ✓ Índices de violencia en el Municipio de Tumaco Nariño.

Los datos colectados en las encuestas se registraron en tablas elaboradas previamente para tal fin con la asistencia del programa Microsoft Excel (versión Office Enterprise 2007). Estos se analizaron mediante estadística descriptiva y gráficas de frecuencia con la asistencia del programa Microsoft Excel (versión Office Enterprise 2007).

También se realizó análisis documental, con el fin de conseguir el panorama de las diferentes visiones. Ello se complementó con información de diferentes medios de comunicación (hablada o

escrita). La recolección bibliográfica se basó en conocer cómo se está el proceso de restablecimiento y consolidación de seguridad, desde el diseño e implementación de la PDSO en el año 2002; todo se clasifica de acuerdo a las categorías de análisis que se plantearon para la investigación, lo que ayudó al análisis de los datos recopilados.

#### **2.3.2.4 Fase 4. *Discusión y resultados***

En esta etapa se pretende explicar los resultados obtenidos tanto de la revisión bibliográfica como de la aplicación de la encuesta, a través de tablas y figuras complementarias al texto y que permitirá respaldar o discutir las hipótesis planteadas para posteriormente proyectar las conclusiones de la presente investigación.

#### **2.3.2.5 Fase 5. *Conclusiones.***

En esta fase se presentará las ideas principales de cada capítulo, además de indicar los logros alcanzados en la consecución de los objetivos, así como las respuestas a la pregunta principal y secundarias que se plantea en la investigación.

#### **2.3.2.6 Fase 6. *Sustentación de la tesis***

Una vez aprobada la investigación en su parte escrita, por el jurado; se procederá a realizar la sustentación oral y defensa de los postulados. Para esto se tendrá en cuenta, los requerimientos establecidos por el programa de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle

#### **2.3.2.7 Fase 7. *Escritura del artículo.***

Con el fin de publicar los resultados de la investigación, y aportar al diseño e implementación de las políticas públicas, en especial las relacionadas con defensa y seguridad, se espera presentar un artículo en formato publicable. La escritura se realizará teniendo en cuenta cuatro apartados: 1)

plan de escritura, considerando el tiempo y los recursos disponibles; 2) etapa inicial de preparación, es decir, cómo iniciar el escrito; 3) atender los procedimientos de edición y, 4) llevar a cabo la revisión final.

## **Capítulo 3. RESULTADOS**

### **3.1 Causas que dan origen a la PDS en Colombia**

La historia de Colombia ha sido una historia que se caracteriza por un componente esencial que no ha faltado a lo largo de todos estos años: la violencia. Desde la época de la conquista hasta nuestros días, Colombia ha sido un país que se ha construido sobre ella. El derramamiento de sangre ha sido de generación en generación y ésta ha sido utilizada como instrumento para alcanzar el poder, o bien, para mantenerse en él. Por lo que, no se puede desconocer la importancia de los factores políticos e incluso ideológicos en la confrontación armada, ya que han incidido en sus primeras manifestaciones como en su persistencia

El desarrollo del conflicto armado ha tenido etapas diferenciadas en su intensidad y en su geografía, particularidades de los marcos políticos, así como otros procesos de carácter económico y social. (Fajardo, 2015, p. 4)

Por lo que, para abordar el proceso histórico de violencia en Colombia, es necesario remontarse hacia el pasado para esclarecer los factores que han incidido en cada uno de los periodos de violencia. Pues, a pesar de que se considere que su dinámica e incluso sus actores han cambiado, es importante dar una mirada de larga duración para comprender el presente. En palabras de Wills (2014) es indispensable “estudiar las particularidades de la formación Estado-Nación (la cual) se distingue de la de otros países del continente por su secuencia y articulación históricas” ( p.4). Por otra parte, Pécaut (2014) expone que incluso cuando se trata de acontecimientos que se consideran rupturas históricas de envergadura, como las grandes revoluciones o las grandes guerras, que obligan a considerar sin asomo de dudas que hay un “antes” y un “después”, el debate sobre los orígenes o sobre la multiplicidad de causas nunca se cierra”. (p.1)

Un hecho clave que incide en la particularidad de Colombia, es la consolidación de los partidos

Liberal y Conservador antes de que lo hiciera el Estado, convirtiéndose en actores centrales de la construcción de una comunidad nacional.

Este modelo político-partidista se dio en un país caracterizado por múltiples regiones relativamente autónomas, un mercado interno poco integrado, un campesinado en los márgenes de la frontera agrícola débilmente representado y una construcción estatal muy frágil. (...) el Estado disponía de recursos fiscales muy limitados, un ejército precario y una burocracia no profesional, que se renovaba al ritmo de los cambios de hegemonía partidista. (Wills, 2014, p.7)

Bajo ese contexto, los enfrentamientos armados fueron recurrentes. “De hecho a lo largo del siglo XIX hubo ocho guerras civiles de carácter nacional y catorce en el ámbito regional” (Pizarro, 2015, p.9)

La Guerra de los Mil Días comienza durante el gobierno del vicepresidente Miguel Antonio Caro, quien asumió el poder en 1892, mientras el presidente Rafael Núñez se encontraba en Cartagena, pero estalla en 1899. En este sentido, Pizarro (2015) afirma:

[...] tras la última guerra civil tradicional, la llamada Guerra de los Mil días (1899-1902), el país vivió un período extenso de relativa calma, casi medio siglo, salpicado aquí y allá por episódicos hechos de violencia (como la Masacre de las Bananeras o las víctimas de la violencia sectaria tras el fin de la hegemonía conservadora). (p.9)

El periodo comprendido entre 1920 y 1930 es un lapso en el que se consolidan ideas y proyectos que permitan la expansión del país en cuestiones económicas, que a su vez lograrían impactar positivamente a la sociedad. Según Rippey (1931), conviene observar la década de 1920 como una etapa en la cual comienza a tomar cuerpo una fase nueva en el desenvolvimiento de la sociedad colombiana, marcada por el ingreso de masivas inversiones norteamericanas. Así mismo, Fajardo (2015, p. 4) expone que:

En los años 1920 a 1930 y desde la perspectiva del desarrollo capitalista de la sociedad colombiana se confrontan dos proyectos de sociedad: uno, afianzado en la valoración

de la propiedad de la tierra y confrontado con la propuesta de construcción de una economía nacional apoyada en desarrollos industriales y en una sólida clase media rural.

Estos proyectos, específicamente el último, tomaron fuerza a través de diferentes dirigentes, lo que contribuyó al posicionamiento de los gobiernos liberales sobre cima entre 1932 y 1936 en torno a la Ley 200 de 1936. Sin embargo, en los años posteriores se observa que inicia su declive, con un claro debilitamiento de su orientación de cambio.

[...] De allí en adelante se inicia su declive, con procesos que condujeron al debilitamiento de la orientación renovadora, expresando el juego de las fuerzas políticas: lo manifestaron la “pausa” del gobierno del presidente Eduardo Santos, el intento de golpe militar contra el Presidente López durante su segundo mandato y la expedición de la Ley 100 de 1944, la cual recuperó formas arcaicas de trabajo en las haciendas. (Fajardo, 2015, p.5)

El conservatismo se mantiene en el poder hasta los años cercanos a 1930, periodo que se conoce como la hegemonía conservadora. Pues, gracias a la división del partido gobernante entre dos candidatos, Guillermo Valencia y Alfredo Vásquez Cobo, le permitió a Enrique Olaya Herrera acceder al poder con escasos 369.934 sufragios, es decir, siendo una fuerza minoritaria.

En este cambio de la hegemonía política se produjeron muchos hechos de violencia sectaria en contra los seguidores del partido derrotado, especialmente en los departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander. Según algunos historiadores, el recuerdo de estos hechos servirá de acicate para la nueva ola de violencia en 1946. Algo similar ocurrió en 1946 con la división del Partido Liberal entre Gabriel Turbay y Jorge Eliecer Gaitán, lo cual le abrió las puertas de la presidencia a Mariano Ospina Pérez con un 40.5% de los sufragios. A partir de 1946 se volvieron a vivir episodios de violencia sectaria, en particular en los mismos departamentos de 1930 (Boyacá y los dos Santanderes) que, tras el asesinato de Gaitán, se extendieron a otras regiones del país. (Guerrero, 1991)

Un nuevo hecho que enluta al país es el registrado en 1928, la masacre de las bananeras en Ciénaga, Magdalena, en donde murieron más de mil trabajadores que protestaban contra la United Fruit Company por las condiciones de infrahumanas de trabajo y explotación que tenían que soportar. Una nueva tragedia enluta al país. Estos campesinos fueron asesinados por el Ejército Nacional, genocidio perpetrado por la República de Colombia, gobierno que guardó silencio, pero que fue denunciado por Jorge Eliécer Gaitán, denuncia que años más tarde le costaría la vida.

En adelante la historia del país pasó del declive de las reformas liberales a un régimen más regresivo en el cual gradualmente se generalizaron las masacres, en particular contra los gaitanistas, por lo que denunciara Jorge Eliécer Gaitán, la cuales tomaron incluso su vida y abrieron la vía a la guerra civil. (Fajardo, 2015, p. 5)

El acercamiento de Palacios (2015) acentúa lo que pudiera considerarse como el signo político de las etapas, el cual incidiría en los desarrollos de los procesos:

Hablar de años treinta es una convención para referir las aceleraciones transcurridas de 1925 a 1945 que, en lo político, dejan la impresión de haber tocado cénit en el trienio 1934-1936. El antes de los años treinta fue la ratificación de un conservadurismo integral como consecuencia de la derrota Liberal en la Guerra de los Mil Días. El después marcó el triunfo de la contrarrevolución preventiva so pretexto de las revueltas populares del 9 de abril, que remachó la ideología política de La Violencia (pp. 17-18).

Era evidente entonces, una gran precariedad del equilibrio del orden social, ya que muchos campesinos y trabajadores perdieron sus empleos como efecto de la crisis mundial y decidieron ocupar fincas en distintas zonas del país. Así, el régimen agrario dominante perdía fuerza o en palabras de LeGrand “se estaba llevando a cabo una reforma agraria popular”. (citado en Machado, 2009, p. 109). Lo anterior ocasionó una reacción de los hacendados, que pidieron la intervención de las autoridades locales frente a las movilizaciones de campesinos sobre las tierras, lo que según Fajardo (2015) logró números deshaucios y capturas “(...) circunstancias que agudizaron las tensiones en desarrollo al producirse muertos y heridos entre los campesinos y las fuerzas policiales” (p.118)

En 1933 el gobierno del presidente Olaya inició el trámite de un proyecto de ley encaminado a resolver los problemas de las tierras, en consecuencia con las dinámicas agrarias que habían incidido en la derrota conservadora. La iniciativa tenía sustento en la mencionada sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, la cual establecía la prescripción adquisitiva para quien hubiese cultivado un predio privado por cinco años, contenidos con los cuales el proyecto de ley se orientaba de manera inequívoca a favor de los colonos, en la perspectiva de introducir reformas profundas en la estructura agraria colombiana, alcances de los cuales resultó desprovisto el proyecto finalmente aprobado como ley 200 de 1936. (Machado, 2009, p.185 y siguientes)

Las propuestas que se encaminaban a la modernización del Estado, así como la reestructuración de las relaciones labores y la normalización del acceso a la tierra, presentaron resistencia de los sectores beneficiarios. Siguiendo a Fajardo (2015):

Ante la capacidad movilizadora del ala reformista del partido liberal, la oposición liberal conservadora asumió la obstrucción sostenida a su gestión e hizo declinar sus intentos de transformación social. Una reconfiguración de las relaciones sociales y políticas, siquiera en los términos propuestos por los reformadores, resultaba inaceptable para quienes se había beneficiado de la estructura de poder prevaeciente hasta entonces. El país sufrió desde entonces un creciente enrarecimiento del clima político, estimulado por la radicalización de los adversarios de las reformas; en la prensa conservadora y en los púlpitos hizo carrera el lenguaje de la guerra civil española y las reformas eran tildadas de “bolcheviques”, creando el clima que condujo finalmente a su ocaso.(p.24)

La expedición de la Ley 200 de 1936, marcó el inicio del declive de la intención modernizadora y empezó la alargada etapa de restauración que se prolonga hasta el presente. Lo que Machado (1999) señala como “la ley había conducido a una evicción de millares de aparceros que salieron de las haciendas, en espacial cafeteras para no seguir reconociéndoles las mejoras, proceso éste que buscaba también convertirlos en asalariados”.(p. 214)

La segunda administración de López (1942-1945) se desarrolló en el contexto del declive reformador, momentos en los que las presiones por parte de los terratenientes, los empresarios y sus aliados para imponer la modificación de la ley 200 de 1936 encontraron espacio político favorable, dadas las condiciones creadas por la segunda guerra mundial. La escasez de alimentos derivada de las dificultades para contar con mano de obra en los campos, agravada por las restricciones para las importaciones, obligó al gobierno a retroceder en lo tocante al restablecimiento de los contratos de aparcería, sin riesgo alguno para los propietarios de tierras que los albergaran. La expresión jurídica de esta política fue la Ley 100 de 1944 en la cual los contratos de aparcería y similares fueron declarados como “de conveniencia pública”, eliminándose en ellos cualquier espacio que pudiera facilitar reclamos contra los propietarios. (Fajardo, 2015, p. 22)

El gobierno optó por una actitud evasiva, ante esas expresiones de violencia. Por consiguiente, en el gobierno de Ospina Pérez se acrecentaron los hechos violentos e incluso con el aumento de asesinatos. Bushnell (1984) refiere que con el asesinato Gaitán el conflicto se extendió por buena parte del país central a través de distintas etapas en las cuales fueron fluyendo los factores acumulados referidos a la problemática agraria y la representación política así como también nuevos componentes, incluyendo los de orden internacional. De igual forma Fajardo (2015) expone que “En adelante Colombia, en particular sus áreas rurales serían arrasadas por la masificación del terror a manos en particular de la policía, el ejército y bandas coordinadas por estas fuerzas, avanzando en la construcción del que Vilma Franco denomina “orden contrainsurgente” (p.23).

La muerte de Gaitán fue precedida por una intensa persecución contra sus seguidores, que motivaron las grandes manifestaciones de protesta encabezadas por el dirigente. Luego de su asesinato la violencia se extendió a varias regiones del país: transitoriamente el departamento de Nariño, mientras tuvo serias y prolongadas manifestaciones en Valle, Antioquia, Tolima y el occidente de Caldas. Pero la mayor intensidad se concentró, precisamente, en aquellas regiones que había sido más

afectadas por la violencia partidista de los años treinta: Santander del Norte, Santander, Boyacá y Cundinamarca. (Oquist, 1978, p. 15)

Esta etapa de expansión de las acciones represivas habrían de llevar a la crisis política de finales de la década y comienzos de la de 1950, en las cuales confluían las Expulsiones de campesinos y el exterminio de los opositores, en particular, de las filas gaitanistas. Estas acciones así como la profundización de la confrontación entre los partidos por la hegemonía en el control del Estado condujeron a una situación política inédita en la cual ya no se trataba de una “guerra entre las élites” a semejanza de las ocurridas en el siglo XIX sino a un escenario en el que el Estado confrontaba la resistencia cada vez más organizada y masiva de sectores populares. La movilización alcanzó a significar un reto al establecimiento, como podría representarlo el alzamiento en armas de cerca de 50 mil combatientes a órdenes del guerrillero Guadalupe Salcedo. (Fajardo, (2015, p. 24)

A finales de la década de 1950, en el sector rural comenzó la apuesta de varios cultivos de la agricultura de tipo comercial como el arroz, algodón, caña de azúcar y banano posteriormente, pero el marcado malestar social permitió el ingreso a la resistencia armada. Como lo expone Toro (1985), ante estas condiciones, las dirigencias del país, asesoradas y apoyadas por el gobierno de los Estados Unidos a través del programa “Alianza para el progreso”, desplegaron, como estrategias complementarias, una limitada reforma agraria, provista con la Ley 135 de 1986. La cual complementó, según Giraldo y Otero (2010), con la aplicación de un plan de guerra contrainsurgente diseñado dentro de los parámetros de la Doctrina de la Seguridad Nacional. En palabras de Giraldo (2003), ésta última habría de tener profundos alcances en el desarrollo del conflicto social armado.

El primer presidente elegido por acuerdo fue el liberal Alberto Lleras Camargo en 1958, el cual tuvo que aplicar políticas de paz, orden y seguridad nacional. Estas políticas (aumento de exportación de café y petróleo, construcción de vivienda urbana, electrificación rural) las continuó el conservador Guillermo León Valencia, quien asume el poder en 1962. Con el fin de darle término a los movimientos insurgentes de la década de los 50, que había cobrado la vida de miles de colombianos por las luchas entre guerrilleros y conservadores, Valencia decide bombardear

Marquetalia, bombardeo que da origen a las Farc. A la par nace la ANAPO (Alianza Nacional Popular), que se convierte en el principal partido opositor del Frente Nacional, liderada por Rojas Pinilla que más tarde se convertiría en el M-19. Un año antes de que asumiera el poder Guillermo León Valencia, se da la reforma agraria mediante la Ley 135 de 1961, la cual trajo consigo grandes destrozos para el país. Época en la que surgirían las Farc, ELN y daría paso más adelante al surgimiento del M-19. En palabras de Giraldo (2015)

Hay una gran convergencia entre los historiadores en ubicar los comienzos del conflicto armado que aún afecta a Colombia, en las décadas de 1920 a 1960, con una intensificación entre los años 40s y los 50s hasta desembocar en 1964 en la conformación de las FARC, el ELN y el EPL. Las expresiones de lucha armada de ese período se ubican en zonas rurales de varios departamentos y tienen como principal protagonista a la población campesina. A juzgar por los análisis de los historiadores, el acceso a la tierra es el detonante principal.

[...]

Ya en los años 80“aparecieron nuevas estructuras insurgentes, entre ellas la de origen indígena o Comando Quintín Lame, el cual justificó su lucha como respuesta a la brutalidad de las acciones militares contra las recuperaciones de tierras de los resguardos y en el asesinato del sacerdote indígena Álvaro Ulcué, reconocido líder de la etnia Nasa.

Un factor de recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, es la presencia del narcotráfico, que según Sanz (1996) es a finales de 1960 que cuando el país ingresa en la producción, procesamiento y comercialización de psicotrópicos. En la década siguiente, los campesinos despojados de la tierra y atraídos por las colonizaciones fueron contactados por los agentes del narcotráfico que encontraron así los insumos estratégicos para su desarrollo, a saber, tierras de muy bajo costo y mano de obra barata y empobrecida, lejos del control del Estado. Varios investigadores colombianos concuerdan en la convergencia de la guerrilla y los cocaleros en la lucha contra el Estado. Según Giraldo (2015, p. 423):

[...] los cocaleros consideran positivo el control social o Estado de facto que ejerce la guerrilla para poner orden en las regiones, a la vez que la guerrilla encuentra formas de financiación propia mediante los impuestos que cobra, por gramaje, a los cocaleros, pero también hay momentos o zonas donde las dos fuerzas se enfrentan porque buscan objetivos contrarios.

En los años 80, se ubica los orígenes del paramilitarismo y representó un crecimiento significativo, dado que presenta una fusión con los cocaleros de mayor poder, hace que el conflicto sea más dramático porque se fortaleció con el tiempo bajo la mirada del Estado. Citando a Giraldo (2015)

El narco-paramilitarismo inicia un descomunal despojo de tierras mediante masacres y desplazamientos masivos de población, desde los años 80 hasta el presente, que causa alrededor de 6 millones de desplazados forzados y usurpa alrededor de 8 millones de hectáreas de tierra.

[...]

Elemento clave de la estrategia contrainsurgente del Estado ha sido el PARAMILITARISMO. La versión oficial ubica sus orígenes en los años 80 y los relaciona con la reacción de gremios adinerados que frente a la acción de las guerrillas habrían decidido constituir ejércitos privados para defenderse, de donde la denominación de "autodefensas", corriente hasta cierto momento.

[...]

Si bien en 1989 la escandalosa multitud de crímenes horrendos y sus consiguientes escándalos nacionales e internacionales llevaron al Presidente Barco y a la Corte Suprema a suprimir el piso legal (artículos 33 y 25 del Decreto 3398/65 adoptados en la Ley 48/68), muy rápidamente ese piso legal se reconstruyó en el Decreto 356/94 del

Presidente Gaviria que regulaba los servicios de vigilancia y seguridad privadas, constituyéndolas como verdaderas estructuras civiles armadas coordinadas con el ejército. El Presidente Samper, apoyado en dicho decreto, emitió un documento el 13 de diciembre de 1994 para crear las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural o CONVIVIR, ya juzgadas por las Cortes nacionales e internacionales como fachadas del Paramilitarismo. Sin embargo la Corte Constitucional, en su sentencia C-572/97 las declaró ajustadas a la Constitución y sólo les restringió el uso de algunas armas.

Según Estrada (2002), en los años 90 las circunstancias creadas por el narcotráfico fueron argumento para desarrollar una política de asistencia militar contrainsurgente, a través del “Acta de Alianza”, del Congreso de los Estados Unidos. Como lo expone Giraldo (2015):

En el mismo período los monitores estadounidenses de la guerra interna acuñan el término “narco-guerrilla” mediante el cual justifican la intervención en el conflicto interno social y armado de Colombia, algo que viola profundamente los principios del derecho internacional de no intervención en asuntos internos de otros países.

Si ya la escandalosa y socialmente insoportable concentración de la propiedad de la tierra había hecho estallar el conflicto armado en los 60s, en las décadas que siguieron (1970 a 2011) el despojo violento y el abandono forzado de tierras agravaron en gran medida la causa principal del conflicto.

Por su parte, el narcotráfico hizo presencia en la financiación de campañas políticas, entre ella la de la presidencia de 1994. Este hecho, según Bejarano (2011, p.153) fraccionó las instituciones estatales y en el panorama se evidenció un gobierno sin control de nada, salvo unos recursos para comprar adhesiones, ni tiene capacidad de convocatoria, ni legitimidad, ni margen de maniobra político. Como lo expresa Giraldo (2015)

El sobreviviente cartel de Cali —que siempre prefirió la corrupción para contener el control estatal— cumplió un papel definitivo para que el candidato liberal Ernesto Samper pudiera convertirse en presidente de la república en 1994. El candidato perdedor presentó pruebas de la financiación mafiosa del ganador, los principales

involucrados —incluyendo al ministro de defensa— aceptaron el hecho y el 20 de junio de 1995 el propio Fiscal General de la Nación publicó las pruebas. Las principales instituciones del Estado y de la sociedad civil se partieron en dos ante la disyuntiva de apoyar o no al presidente. Un general del Ejército nacional renunció y el Comandante de las Fuerzas Armadas fue destituido por sostener que el gobierno era ilegítimo; el vicepresidente de la república y decenas de funcionarios, entre ministros y embajadores, renunciaron a sus cargos. Los gremios empresariales se desgarraron definiendo su posición frente al gobierno. A la voz única y crítica del Consejo Gremial Nacional se le apareció, al frente, la voz disidente y oficialista de una flamante Unión Intergremial, y los grandes grupos económicos se movieron dentro de un espectro que iba desde el gobiernismo del Grupo Santodomingo hasta la insurgencia civil que incitó el Grupo Corona. Narcotraficantes del cartel del norte del Valle asesinaron a uno de los enemigos más acérrimos del gobierno, Álvaro Gómez Hurtado (2 de noviembre de 1995). (p. 476)

Ese escenario fue aprovechado por los frentes guerrilleros y paramilitares para crecer con el dinero obtenido del narcotráfico y cometiendo toda clase de barbaries que violaban los derechos humanos de civiles como de integrantes de la fuerza pública. Según lo expone Giraldo (2015)

Un ejército partido y sin moral fue objeto de derrotas humillantes e inéditas en dos siglos de guerras civiles criollas, y de esta manera nombres de una geografía desconocida se escurrieron en la historia: Las Delicias (agosto del 96), Patascoy (diciembre del 97), El Billar (marzo del 98) o Miraflores (agosto del 98). Centenares de poblaciones desprotegidas vieron a sus habitantes masacrados de forma horrenda: El Aro (octubre del 97), Macayepo (octubre del 2000), El Salado (febrero del 2000), Bojayá (mayo del 2002). Personajes públicos como Jaime Garzón (agosto de 1999), Consuelo Araújo (septiembre del 2001), monseñor Isaías Duarte Cancino (marzo del 2002), Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri (mayo del 2003), fueron asesinados. Y muchos más —centenares, miles— fueron los anónimos, muertos en masacres y atentados con explosivos en las ciudades, unos bajo tierra en fosas comunes, otros

sobre el pavimento despedazados por las bombas. Esto sin contar la multitud mutilada de campesinos, de soldados, de soldados-campesinos.

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002) se originó el tercer intento fallido de un proceso de paz con las FARC, cumpliendo con la exigencia de ese grupo guerrillero de desmilitarizar una zona de 42.000 km<sup>2</sup> en el Caguán. El fracaso de esas negociaciones representó un costo político para las FARC, que según Giraldo (2015) no lograron cautivar a la opinión pública con su discurso sino por el contrario dejaron la impresión de que su interés estaba en la continuación de la guerra a quienes se le imputó la responsabilidad del fracaso del Caguán. Incluso, sus acciones desataron indignación y rechazo, pues incrementaron los secuestros en sus diferentes modalidades:

[...] su número alcanza una cifra récord entre 2000 y 2002, y muchos se llevan a cabo al azar de los bloqueos de las carreteras –las llamadas cínicamente "pescas milagrosa"- ; otros resultan de la aplicación de una "ley" de la guerrilla contra los privilegiados; otros finalmente son propios de una nueva categoría, los "secuestros políticos", orientados a facilitar, llegado el momento, el reconocimiento internacional de las FARC como "parte beligerante".

El proceso de paz del Caguan no dio ningún resultado favorable para el desescalamiento de la violencia, por el contrario permitieron que las FARC se fortalecieran en su plan guerrillero, como lo expresa Gonzalez (2015), “los diálogos del Caguán no fueron sino un momento táctico de las Farc, que se inscribía coherentemente en los propósitos estratégicos del crecimiento militar mediante métodos de guerra nuevos”. Incluso los medios de comunicación registraron las ambiciosas intenciones del grupo guerrillero por apoderarse del país.

El deseo de los colombianos de una política de “mano dura” también fue alentado por otra aspiración: la de las FARC por cercar a Bogotá desde la cordillera Oriental mediante la creación del Comando de Oriente con los frentes 52, 53 y 54 y las columnas móviles 'Manuela Beltrán' y 'Vladimir Estível', y desde los departamentos de Tolima y Boyacá para controlar el occidente con el frente 22 de las FARC, las

columnas Reynaldo Cuéllar y la Esteban Ramírez al sur del municipio de La Palma por el Cañón del Sumbe, en el departamento de Cundinamarca. Las FARC pretendían que una vez cercada la capital, el apoyo popular hacia las FARC se tornaría a favor (El Tiempo, 1997).

Bajo esos acontecimientos, existe una clara explicación de la elección fácil de Álvaro Uribe en 2002, como su reelección en 2006, quién criticó constantemente las negociaciones del Caguán. Pues, hay quienes afirman que el fracaso de la zona distensión en plena campaña electoral hizo que la población buscara estrategias opuestas a las empleadas en ese proceso de paz.

La teoría del péndulo: vota por Uribe, que ofrece mano dura. Hoy la opinión pública respalda un proceso de paz que era impensable en el gobierno anterior. De modo que en un país como Colombia, la opinión pública se afecta por las cosas que plantean quienes tienen el poder y quienes tienen los medios de comunicación. (Robledo, 2013)

Una vez finalizado el gobierno de Andrés Pastrana la ofensiva de la guerrilla aumentó de forma considerable, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Meta, Arauca y Antioquia:

Tres días después del rompimiento, las FARC secuestraron a la candidata presidencial Ingrid Betancourt Pulecio, quien a pesar de las advertencias de las Fuerzas Militares, sobre el riesgo de entrar a la antigua zona de distensión, tomó la vía a San Vicente del Caguán sin seguridad. Luego vendría el 11 de abril, cuando la guerrilla asaltó la Asamblea Departamental del Valle del Cauca en Cali y secuestró a doce diputados. Y en agosto, durante la posesión del presidente Álvaro Uribe, las FARC lanzaron morteros que impactaron en la Escuela General Santander, en la Casa del Marqués de San Jorge, en la Casa de Nariño y en la "calle del cartucho", donde murieron más de 20 personas (El Tiempo, 2012).

Por otra parte el país contaba con fuerzas militares débiles que no podían hacerle frente a los grupos guerrilleros, según Gonzalez (2014, p. 54) “la sociedad colombiana había venido evadiendo, hasta tiempos muy recientes, la tarea de construir un fuerte ejército nacional y una

policía nacional eficaz”. Convirtiéndose este en uno de los factores del bajo control del territorio y una de las estrategias contenidas en la PDSO. Citando a Granada (1999, pp. 540-564):

El menoscabo de las fuerzas armadas se demuestra por la baja participación del gasto militar como parte del gasto total del gobierno. El gasto en seguridad y defensa, como porción del gasto público total, pasó de un promedio del 27% en la década del 50 al 23% en los años 60, el 15% en los 70, y el 16% en los 80, tendencia que se mantuvo hasta mediados de los 90. Como porcentaje del producto interno bruto, en las mismas cuatro décadas y media, el gasto militar osciló entre menos del 1% y el 1,5%.

La intensificación de las acciones violentas emprendidas por las FARC, permitió que el mensaje del candidato Álvaro Uribe Vélez fuera acogido por una sociedad cansada del conflicto y que demandaba políticas de “mano dura”. Es así como el 7 de agosto de 2002, Álvaro Uribe Vélez asumió la Presidencia con el 53 por ciento del total de votos, representado en 5.862.655 votos (Registraduría Nacional del Estado civil, 2002), convirtiéndose el primer presidente en ganar las elecciones en primera vuelta desde que se instauró la medida en la Constitución de 1991. Es como nace la Política de Defensa y Seguridad Democrática en la que se identifican seis amenazas y se trazan cinco objetivos estratégicos con seis líneas de acción

Recuperar el orden y la seguridad –requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos– es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

El impacto del discurso que enmarcaba la PDSO se expresó en la percepción de los colombianos y logró legitimar el accionar del Estado frente a un declarado enemigo interno y justificar el intervencionismo militar

### **Tumaco y el conflicto armado**

Tumaco es un Municipio afectado por la pobreza y el olvido, sus habitantes hace muchos años reclaman la atención del Gobierno Nacional. Aunque la pobreza es la misma de hace cuarenta años, la tranquilidad solo es un recuerdo.

Toda esa región se ha convertido en el escenario de una cruenta guerra entre tres frentes de las Farc y los hombres del Bloque Libertadores del Sur de las Autodefensas. Paramilitares y guerrilleros luchan a muerte con un solo fin: el dominio y el control de la que se ha convertido en la región más rentable para el narcotráfico en todo el país: el litoral pacífico en el departamento de Nariño. Las consecuencias de esa guerra no han dado espera. (Semana.com, 2002)

Un factor que ha sido determinante en la situación de violencia que vive el Municipio de Tumaco, es el narcotráfico; cuya aparición data de los años 80 cuando hace su aparición el cartel de Cali y el cartel de Medellín, logrando establecer centros de acopio de cocaína y convertir a Tumaco en uno de los principales territorios con actividad ilegal ligada al narcotráfico. Adicionalmente, las acciones emprendidas por el Estado de lucha contra la droga, trasladaron los cultivos de coca hacia el Departamento de Nariño. Así lo registra la unidad de análisis “siguiendo el conflicto” (2014, p. 11)

Con respecto a la primera etapa del negocio, habitantes del municipio indican que entre 1980 y 1994 narcotraficantes del Cartel de Cali, a través de testaferros como Jairo Aparicio, José Santa Cruz y Elmer Pacho Herrera, llegaron a la región, presionaron la venta de tierras por medios violentos y usaron la hacienda Villa Menche en el sitio Vaquerío del corregimiento Llorente y La Guayacana, como centros de acopio de la cocaína. Estas estaban ubicadas en la carretera que comunica a Pasto con Tumaco. Desde estos años se empezaron a establecer los corredores estratégicos que posteriormente servirían a las FARC, los paramilitares y recientemente a las bandas criminales para el transporte de insumos químicos, armamentos y cocaína. Algunos de estos corredores bajan por el río Rosario hasta la carretera principal y de allí bajan por el Bajo Mira y Frontera hacia el mar a través de puntos conocidos como Candelilla la Mar y San Jacinto. Otros corredores más recientes vienen desde Roberto Payán y

atraviesan el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera para salir hacia el Ecuador.

Con respecto a la segunda y más reciente etapa, fuentes académicas y personas entrevistadas en la región concuerdan en afirmar que después de que en 1999 los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo se convirtieron en los principales objetivos militares del Estado, los cultivos de coca que allí se concentraban se empezaron a trasladar hacia el departamento de Nariño. Estos operativos se produjeron en un escenario de política pública de lucha contra las drogas y contra el terrorismo, materializado en una reforma militar realizada desde 1999 con apoyo del gobierno de los Estados Unidos a través del Plan Colombia, y complementada operativamente a través del Plan Patriota de la Política de Seguridad Democrática. De allí se deriva entonces que Nariño presente una tendencia ascendente en momentos en que los cultivos ilícitos en Caquetá y Putumayo venían en descenso

De acuerdo con UNODC (2013), en el municipio de Tumaco hay cerca de la mitad de los cultivos de coca del Departamento de Nariño y es de lejos el municipio con mayor producción a nivel nacional, con el 10,6% de hectáreas.

Otro factor que ha contribuido con el origen y expansión de los cultivos de coca es el desplazamiento (o retorno) de campesinos cocaleros desde el Putumayo, luego de la implementación del Plan “Conquista II” del Ejército Nacional y los ataques de paramilitares contra los participantes de las movilizaciones campesinas cocaleras que se oponían a dicho plan a finales de los noventa (Ávila, 2013). En el boletín #69 (2014, p. 1) de la unidad de análisis “siguiendo el conflicto”, en el que se aborda la dinámica del conflicto armado en Tumaco y su impacto humanitario, se hace un análisis sobre los momentos que generaron la transformación en el Municipio de Tumaco:

La transformación en el municipio se puede ver en tres momentos. El primero tuvo lugar después de que en 1999 los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo se convirtieran en los principales objetivos militares del Estado, por lo que los cultivos de coca que allí se concentraban empezaron a trasladarse a departamentos fronterizos

como Nariño. En ese mismo escenario las guerrillas se replegaron lentamente desde los municipios del centro del país hacia aquellos de la periferia, en busca de zonas de refugio. El segundo tuvo que ver con la llegada del Bloque Libertadores del Sur al municipio y la oleada de violencia que se desató en el marco de la disputa territorial con las FARC. Y el tercero empezó a hacerse más evidente a partir de 2009 con la puesta en marcha del Plan Renacer de las FARC, con el que decidieron enfocar su accionar en lugares de la periferia del país y estratégicos para una guerrilla que se apoya cada vez más en el narcotráfico y en alianzas con bandas criminales.

Como se explica, el Departamento de Nariño no ha sido ajeno a la presencia de grupos paramilitares y a las consecuencias que trae consigo. Por ejemplo, en la cabecera municipal de Tumaco se desarrollaron asesinatos selectivos a líderes sociales y políticos, junto a las denominadas “limpiezas sociales” a simpatizantes de las guerrillas. Uno de los hitos principales que marcan esta entrada del paramilitarismo es el asesinato de la Hermana Yolanda Cerón Delgado, Directora de Pastoral Social de la Diócesis de Tumaco, ocurrida en septiembre del año 2001 (El tiempo.com).

Según la Fundación Paz & Reconciliación (2014), uno de los mayores intereses de los grupos al margen de la Ley, es el control sobre las vías terrestres con salida al mar y de las principales rutas fluviales para el transporte de cocaína, por lo que se desarrollaron intensos combates y masacres de población civil a quienes consideraban bases de apoyo de la guerrilla. De esta manera, se dice que el paramilitarismo logró expulsar a la guerrilla de las principales cabeceras y centros poblados, consolidando un control sobre estos. Por su parte la unidad de análisis “siguiendo el conflicto” (2014), plantea que entre los años 2000 y 2012, los principales picos en la actividad armada en Tumaco fueron 2006 y 2011 para el caso de las acciones guerrilleras y 2006 para los combates por iniciativa de la Fuerza Pública, así mismo manifiesta:

De otro lado, entre 1999 y 2005 en Tumaco hizo presencia el bloque Libertadores del Sur (BLS) del Bloque Central Bolívar de las AUC, que llegó a disputarle a las FARC los principales centros de acopio y rutas para la salida de drogas, concentrando su accionar en la carretera que conduce de Pasto a Tumaco y en los corregimientos Llorente, La Guayacana y La Espriella. En el marco de las desmovilizaciones

colectivas que se llevaron a cabo entre las AUC y el Gobierno Nacional, el 30 de julio de 2005 en la inspección de Policía de El Tablón, en el municipio de Taminango (Nariño), 677 miembros del Bloque Libertadores del Sur se desmovilizaron e hicieron entrega de sus armas.

Después de esta desmovilización en el municipio se formaron diferentes agrupaciones cuyo objetivo era apropiarse de los espacios dejados por el otro grupo paramilitar. A finales de 2006, estructuras armadas como Nueva Generación, Águilas Negras y Rastrojos, empezaron una serie de disputas entre ellas y las FARC, incrementando los niveles de violencia. Hasta comienzos de 2012, Los Rastrojos fueron la banda con mayor control sobre Tumaco, especialmente en un contexto de repliegue de las FARC. (p. 2)

En este mismo sentido Molinares y Reyes (2012), argumenta los enfrentamientos entre los grupos armados ilegales, por la importancia del Municipio de Tumaco, para los actores al margen de la Ley y narcotráfico, toda vez que es una de las pocas zonas donde se desarrolla todo el proceso de producción de cocaína, desde el cultivo hasta la exportación, Según el informe *Que nadie diga que no pasa nada*, publicado por la Diócesis de Tumaco en marzo de 2011, los GAI han gozado de ventajas:

Ofrece rutas terrestres y fluviales que son utilizadas para la movilización de tropas, armas y narcóticos por las guerrillas de las Farc (frente 29) y ELN (frente Mariscal Sucre) y organizaciones criminales como las Águilas Negras, Autodefensas Campesinas de Nariño-ACN, los Rastrojos y la organización Nueva Generación, a lo que se suma una fuerte militarización de la Fuerza Pública. (p. 43)

Posterior a la desmovilización de las AUC en el año 2005, se presenta un ascenso en los indicadores del conflicto, incluso superiores a los que se registraban antes de dicha desmovilización. Pues, el surgimiento de nuevos grupos paramilitares o también conocidas como bandas criminales, son la razón del inicio del nuevo periodo del conflicto.

Después de la desmovilización del Bloque Libertadores del Sur, las autoridades nariñenses alertaron sobre la permanencia de estructuras armadas interesadas en controlar la producción, comercialización y embarque de narcóticos en la región, que pasan por los esteros y los cauces de los ríos que vierten sus aguas al océano Pacífico. (Defensoría del Pueblo. Nota de Seguimiento IR N. 064-2005)

Estas organizaciones al margen de la Ley, que se conformaron a pocos días de la desmovilización de las AUC, fueron consolidando su estructura y empezaron a disputar sectores y el negocio del narcotráfico, lo que sin duda causó del recrudecimiento del conflicto. La Fundación Ideas para la Paz – FIP (2014), afirma:

En 2007, Nueva Generación centró su accionar en los barrios de bajamar en Tumaco, las Águilas Negras se ubicaron en los principales corredores viales y áreas perimetrales del municipio, y Los Rastrojos en los caseríos sobre la arteria vial que comunica a Pasto con Tumaco. Estos últimos expandieron sus acciones hacia las cuencas de los ríos, veredas y corregimientos en territorios colectivos de la zona sur costera del municipio. En el marco de las disputas entre estas agrupaciones, el afianzamiento de Los Rastrojos se hizo a costa de las otras agrupaciones criminales en el casco urbano y en puntos a lo largo de la carretera, en donde se elevaron los niveles de homicidios por la disputa territorial.

[...]

Sin embargo, a lo largo de 2012 Los Rastrojos empezaron a perder su control hasta el punto que en septiembre de 2013 se afirmara que las FARC eran el principal actor armado del municipio. Los motivos de su debilitamiento se relacionan con la entrega de sus principales mandos a las autoridades, los golpes asestados por la Fuerza Pública, el paulatino regreso de las FARC desde las zonas montañosas hacia el litoral y la cooptación de integrantes de la banda por parte de la guerrilla.

En el intento por recuperar los espacios dejados por las AUC, las FARC lanzan una ofensiva

que se evidencia en un incremento de la confrontación armada entre los años 2006 a 2008. Puesto que, el regreso de las FARC al sector urbano de Tumaco, estuvo acompañado por atentados a los puestos de policía y militares, e incluso en alianza transitoria con bandas criminales que motivaron su participación en atentados, por el proceso de las operaciones denominadas “Troya Pacífico II”. Finalmente, estos hechos, posicionaron nuevamente a las FARC, por lo que fue necesaria la reformulación de estrategias de persecución de los cabecillas de la columna móvil que actuaba en Tumaco. Así lo expone la Fundación Paz y Reconciliación (2014, p. 12):

La reformulación de las estrategias se hizo de dos maneras: la priorización de Tumaco como municipio de consolidación militar estratégica que se manifiesta con el arribo de la Fuerza de Tarea Pegaso y la creación del Batallón Fluvial de Infantería de Marina #4 con la puesta en funcionamiento de la Fuerza de Tarea Poseidón.

Sin embargo, no se ha logrado la recuperación del territorio o la anulación de los diferentes actores armados en Tumaco. Incluso, en el informe periodístico realizado por Molinares y Reyes (2012, p.11), manifiesta que una buena parte de los entrevistados consideran que el aumento del pie de fuerza ha sido excesivo y cuestionan el perfil de los soldados y oficiales destinados al puerto. De acuerdo con un conocedor de la situación de Tumaco, la inexperiencia y la juventud de los efectivos desplegados ocasionan que sean fácilmente corruptibles por cualquier actor armado. “Ese es quizás el principal problema para una población que desconfía de cualquiera. De ahí, la continuidad de los grupos que actúan en la zona rural y urbana de Tumaco. En el caso de “Los Rastrojos” el dominio en Tumaco ha sido superior al alcanzado por las Auc. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Los Refugiados - ACNUR comenta que éste grupo:

Se configuró como el actor armado paramilitar con más capacidad de coacción y ha llegado a alcanzar un dominio importante sobre las rutas del narcotráfico en Tumaco. Se puede afirmar que el accionar de «Los Rastrojos» en el municipio y en otras zonas de la región Pacífica ha alcanzado una magnitud similar —e incluso superior— a la que llegó a establecer el BLS (Bloque Libertadores del Sur). (ACNUR; 2012).

La siembra de coca que tiene como dueños y patrocinadores a los actores armados que hacen presencia en Tumaco, fue el factor que ocasionó no solo aumento en los índices del conflicto como el homicidio, extorsiones, sino que cerca de 8.200 predios despojados y según el Ministerio de Agricultura, es Tumaco el primer Municipio con mayor número de casos de este flagelo. Así lo enfatiza un miembro de RECOMPAS:

En primer lugar, apoderarse de la tierra para sembrar coca, el narcotráfico fue lo más poderoso en la quitada de tierras, inmensidades, terrenos de 100 o 200 hectáreas sembradas por allá, es o no lo fomentaron tanto los poderosos ricos (empresas palmeras) sino más que todo los narcotraficantes, ellos traían sus grupos y los iban metiendo. (2013, p. 26).

Por otra parte, el desplazamiento en Tumaco es una consecuencia de las confrontaciones por el control territorial, la erradicación de cultivos ilícitos, homicidios y otras trasgresiones a las que son sometidos los pobladores, en especial las comunidades de los consejos comunitarios e indígenas de las etnias Awá y Eperara Siapidara. Además, en el sector urbano la guerra se ha concentrado en los barrios mas pobres, aprovechándose del tradicional sentido de acogida de la cultura afro y de esa manera los GAI empiezan a ejercer control al vigilar la entrada de habitantes al barrio, instalan retenes o imponen toques de queda e incluso protagonizan tiroteos, los niños se convierten en campaneros y las niñas se prostituyen. Esto ha ocasionado que los pobladores se sientan rehenes en sus propios barrios y veredas, lo que perjudica la vida social y las relaciones tradicionales del pueblo afro (Molinares y Reyes, 2012). Sobre el tema, la FIP (2014), expresa:

Según el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) y el Registro Único de Víctimas (RUV), entre 2000 y 2012 se reportaron 74.348 víctimas de desplazamiento forzado en Tumaco, que representan el 30% del total de víctimas del departamento en el mismo periodo (255.835). Así mismo lo ubican como el municipio más afectado de Nariño, después de El Charco, Barbacoas, Policarpa y Olaya Herrera.

[...]

[...] se puede concluir que el desplazamiento forzado en Tumaco se ha caracterizado por tres dinámicas. En primer lugar, la mayoría de casos son de carácter intramunicipal e intraurbano pues con frecuencia las víctimas de hechos ocurridos en el área rural tienden a movilizarse hacia la cabecera municipal en busca de atención institucional y seguridad, y se ubican en barrios receptores como Nuevo Milenio, Panamá, Viento Libre y Familias en Acción, en donde reciben atención prioritaria. Sin embargo, la permanencia en el casco urbano no siempre es garante de seguridad puesto que allí también ocurren hechos de desplazamiento intraurbano de pobladores de barrios disputados por los actores armados que se ven afectados por las dinámicas violentas de los grupos. Estos protegen su acceso a las zonas de bajamar y a las economías del microtráfico y la microextorsión, y en otras palabras, mantienen sus “fronteras invisibles”.

En segundo lugar, el casco urbano de Tumaco se caracteriza por ser receptor de población en situación de desplazamiento proveniente del mismo municipio, de Nariño y de otros departamentos colindantes. Según entrevistados en la zona, esta característica está relacionada con que Tumaco es el principal centro económico de la región, ofrece seguridad y acceso a la institucionalidad y servicios públicos.

En tercer lugar, desde Tumaco se ha reportado el desplazamiento forzado de personas hacia Ecuador. Según información de ACNUR, en 2010 se estimaba que aproximadamente 30.000 personas solicitaron asilo en ese país, de las cuales el 70% provenía del departamento de Nariño

Adicionalmente, las “Águilas Negras” se disputaban el territorio con “Los Rastrojos” mediante combates y asesinatos, incluso inducen el desplazamiento de cientos de personas. Así es como la Fundación Paz y Reconciliación, aborda el tema:

Muchos de los homicidios registrados en la prensa y que se esconden bajo la delincuencia común son atribuibles a esta guerra entre las dos bandas. Entre sus prácticas estaban las de prestar servicios de sicariato como el ocurrido con el atentado hecho a la Secretaria de Educación Irma Liliana Cortés, por el que días después fue capturado el rector del Instituto Técnico Industrial Héctor Antonio Angulo, señalado de

contratar a dos integrantes de las “Águilas Negras” para asesinarla debido a denuncias que la funcionaría había interpuesto ante presuntas irregularidades de contratación en la institución educativa.

Adicionalmente, el accionar de la banda criminal “Águilas Negras” estaba amparado en vínculos con autoridades judiciales y políticas, como las del Director de la Seccional Tumaco del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, Víctor Gonzalo Ojeda y un concejal, quienes suministraban información sobre operativos de la Fuerza Pública contra ellos y que fueron capturados en una de las primeras acciones en contra de éste grupo por parte de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía – DIJIN, que reportó la captura de 33 miembros más de la organización criminal el 9 de septiembre de 2009.

En síntesis, ni siquiera la confrontación armada en Tumaco que ha transcurrido con el paso de varios grupos armados por lograr el control de los cultivos de uso ilícito, los laboratorios de procesamiento de cocaína y las rutas fluviales de transporte de la droga hacia el Mar Pacífico, ha logrado debilitarlos, sino que logran rearticularse sin mayor inconveniente.

En dicha disputa, quienes llegan más fortalecidos al final de la década son el grupo de “Los Rastrojos”, quienes lograron hacerse al dominio del casco urbano de Tumaco y las zonas bajas de los ríos con salida al mar, tales como el río Mira, el río Mataje y el río Cuanapí. Por su parte, las Farc mantienen una presencia fuerte y constante en las zonas rurales, principalmente en la parte media y alta del río Mira y en la zona más cercana al piedemonte.

Además de emplear el narcotráfico como principal fuente de financiación, recurren constantemente a la extracción de petróleo del Oleoducto Transandino y a retenes ilegales sobre la vía al mar. (Fundación Paz y Reconciliación, 2014, p.32)

### **3.2 Criterios que originan y fundamentan la PDS y las medidas de protección y prevención en Colombia**

En este aparte, se abordará la PDSD respecto a su acercamiento o no del fundamento teórico de comunidad y democracia, teniendo en cuenta que nace bajo las nociones de un Estado comunitario y de opinión.

Desde la campaña electoral, el posterior electo presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, dio a conocer a la opinión pública un manifiesto de cien puntos denominado “los cien puntos del programa de gobierno” que luego se retomó como base para la elaboración del Plan de Desarrollo del siguiente cuatrienio. En el punto 5 de dicho programa de gobierno, se plantea que el modelo de Estado se construirá a partir de “la participación comunitaria en la definición de tareas públicas y planeación; ejecución de recursos públicos; y, supervisión y vigilancia de la gestión estatal” (2002, p.7)

De lo anterior, se percibe la idea del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez de construir un Estado cimentado en las nociones de comunidad y solidaridad, encaminada hacia la renovación de la sociedad colombiana, lo que corroboró en su primer Plan de Desarrollo denominado “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, donde dedicó 13 puntos, del 5 al 17, a explicar el contenido de su modelo de Estado. Inclusive, su segundo plan de desarrollo, prolongó la iniciativa y fortaleció su proyecto, de allí el nombre de “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, orientando sus políticas, discursos y actividades para la consecución de tal fin. (Plan Nacional de Desarrollo, 2002.)

Con el fin de consolidar ese Estado Comunitario, Uribe Vélez en su primer plan de desarrollo consagró cuatro objetivos fundamentales: la seguridad democrática al cual se le dedica más de la tercera parte del documento, el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, la construcción de equidad social, y el mejoramiento de la transparencia y eficiencia del Estado. Así mismo, resalta la importancia de la participación popular como instrumento para combatir la corrupción y logrando transparencia en el desarrollo de las tareas públicas:

Se trata de un Estado participativo que involucra la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierte con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Un Estado descentralizado que privilegia la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria (PND, 2002, p.19)

Es así como Uribe, propone el cambio de un Estado clientelista por un Estado comunitario, promoviendo la construcción de la ciudadanía y autoridad democrática, según se evidencia en el

Programa de Gobierno: Mano firme, corazón grande, el que reza: “Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería” (2002, p. 38)

Durante sus dos periodos de gobierno, el presidente Álvaro Uribe Vélez logró posicionar la PDSD como su estrategia política, presentándola como el camino para remediar los inconvenientes económicos y sociales:

Recuperar el orden y la seguridad –requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos– es preocupación central de este Gobierno. La Seguridad Democrática es lo que se requiere para garantizar la protección de los ciudadanos. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos (Ministerio de Defensa Nacional, 2003).

Según Quintero & Castañeda (2011), la PDSD se fundamentó en un Estado de opinión y comunitario, donde el sentir del pueblo a través de consejos comunitarios, fue bien interpretada por el Presidente, logrando importantes índices de aceptación entre la ciudadanía. Lo que permitió afirmar el Estado de Derecho, garantizar la seguridad para la población, legitimar la acción del Estado contra las principales amenazas como el terrorismo y el narcotráfico, la reivindicación y fortalecimiento de la fuerza pública que permita el control territorial y en la búsqueda de condiciones de seguridad para todos los ciudadanos por igual, profesados como puntos vitales para el éxito de la PDSD. Así se evidencia en su discurso del 7 de agosto de 2002:

Nuestro concepto de Seguridad Democrática demanda aplicarnos a buscar la protección eficaz de los ciudadanos con independencia de su credo político o nivel de riqueza. La Nación entera clama por reposo y seguridad (...). La democracia es el único camino para la emulación de las ideas. La democracia es nuestra oferta para que los fusiles sean sustituidos por la política sin armas y con el derecho a no ser asesinado (...), reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las

instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común (Uribe, 2002).

Sin embargo, en los Talleres del Milenio, donde se concibió por primera vez en Colombia los verdaderos fundamentos de la seguridad democrática, se concibe la seguridad como aquella que dista del aspecto militar como único campo de acción, sino que es la participación de los ciudadanos el eje fundamental de la misma, tratando de hacerla inclusiva, como interés de todos; comprometiendo a todos los sectores sociales y no solo a la fuerza pública. Evidenciando así, las falencias del concepto que el presidente Álvaro Uribe Vélez, intentó construir.

[...] la seguridad debe tener un carácter de bien público fundamental, que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. Añade que la seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva (PNUD-ACCI, 2002).

Entonces, surgen interrogantes frente a los planteamientos de Uribe Vélez; ¿Realmente la PDSD tiene como fundamento el Estado Comunitario?, como también es válido preguntarse: ¿fue realmente la PDSD una herramienta de modelo de Estado comunitario? y ¿Qué tan democrática es la PDSD, expuesta por Uribe Vélez? Por lo que es necesario abordar algunos puntos clave de la teoría comunitarista, como el modelo de Estado, la construcción de una comunidad de comunidades, la participación comunitaria y la categorización de derecha o izquierda.

Etzioni propone un modelo de Estado, en el que las personas acatan el orden social por moral y no por obligación, es decir no existe un orden social coercitivo. Por lo que hay una conciliación entre la libertad y el orden social. Sin embargo, el orden social y la seguridad democrática expuesto por Álvaro Uribe Vélez se basa en la autoridad con un fundamento moral, justificando las decisiones y actuaciones en que la PDSD como única herramienta para recuperar el orden social y la protección de todos los ciudadanos, sin discriminación:

El día en que la Seguridad Democrática se enseñoree de todo el territorio de la patria, no se cometerá un atentado más contra los defensores de derechos y los líderes sociales. La Seguridad Democrática es necesaria para impedir que desplacen a los campesinos de sus parcelas, secuestren a los empresarios y amedrenten a los periodistas: seguridad para que respeten la misión de los obispos, sacerdotes, monjas, pastores de culto, educadores; Seguridad Democrática para que los sindicalistas ejerzan libremente su acción, los dirigentes políticos se desplacen sin temores; los defensores de derechos humanos se apliquen a su labor sin amenazas”. (Uribe Vélez, 2002, p. 40)

Además, el discurso de Uribe Vélez va en contravía de cuatro postulados del modelo de Etzioni (1999), que procuran dar respuesta a una cuestión “¿cómo puede la sociedad evitar que, cuando el orden social ha sufrido deterioro, los esfuerzos para incrementar la ley y el orden conviertan una sociedad comunitaria en una autoritaria? Ellos son:

Ante todo, una sociedad comunitaria no adopta recursos coercitivos (como la policía, las cárceles y la regulación) a menos que sirvan para enfrentarse a un peligro *claro y actual* [...] Cuando las sociedades comunitarias se ven obligadas a actuar para contrarrestar un peligro claro y presente, deben comenzar por tratar de hacerle frente *sin recurrir a medidas que restrinjan la autonomía* [...] En tercer lugar, en la medida en que haya que introducir medidas que debiliten la autonomía, esas medidas han de ser *lo menos intrusivas posible* [...] Por último, las sociedades comunitarias trabajan para *minimizar los efectos colaterales* –a menudo no intencionales- de la disminución de la autonomía que entrañan las medidas que deban adoptarse en pro de bien común. (Etzioni, 1999, p.75)

Otra prueba de lo anterior, son: el artículo 8 de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, limitándola la seguridad al “control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas [...]” (Congreso de la República, 2002). En segundo lugar, el

Decreto 1837 de 2002, por medio del cual se declaró el Estado de Conmoción por 90 días, bajo la justificación de que la Nación estaba “sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas” (Congreso de la República, 2002).

También se expidió el Decreto 2002 de 2002, el cual facilitó una serie de medidas totalmente restrictivas, -contrariando notablemente los criterios de Etzioni-, tales como la captura sin autorización judicial en el artículo 3, la interceptación o registro de comunicaciones en el artículo 5, la inspección o registro domiciliario sin autorización judicial en el artículo 7, y la reglamentación del derecho de circulación y residencia en el artículo 14, entre otras.

De igual forma, el comunitarismo reconoce la importancia de una sociedad multicultural unida, por lo que Etzioni (1991, p.96) manifiesta que es necesario un “marco de referencia compartido por todos, sujeto él mismo a evolución”, compuesto por un conjunto de valores transmitidos de generación en generación sino que se alimentan de los diálogos morales. Por lo que no hay formulación o construcción de concepto propios o de un grupo de personas, siendo estos valores acatados por se cree en ellos y no porque se obligan a hacerlo. En este sentido, hay claro planteamiento del comunitarismo, “el orden social ha de ser de carácter moral más que coercitivo, ya que “la existencia de una gran cantidad de oficiales de policía, auditores impositivos e inspectores en general también es indicadora de un orden moral deficiente, aun cuando la conducta antisocial sea baja” (Etzioni, 1999, p.34)

No obstante, Uribe Vélez justifica su idea de orden social basada en la autoridad y el uso efectivo de la fuerza, que se aprecia incluso en su discurso político:

Quiero repetir a todos mis compatriotas, congregados esta mañana en la Escuela de Policía General Santander y por su conducto a todos nuestros compatriotas que, el eje principal de nuestra política de paz es la política de autoridad, la política de Seguridad Democrática. ¡Nosotros creemos que la paz nace del ejercicio firme de la autoridad [...]Y hago esa pregunta con una autoridad moral. ¡Este Gobierno, yo como Presidente de Colombia, nos hemos propuesto –con la Fuerza Pública- derrotar a los terroristas, sin aliarnos con otros terroristas! [...] A los Gobiernos hay que juzgarlos por los

resultados. ¡Yo tengo la autoridad moral de no haber permitido, de no haber auspiciado ninguna alianza con grupos terroristas para combatir otros grupos terroristas. (Nizkor, 2005)

De esta forma, contradice el postulado original de la construcción de una comunidad de comunidades del modelo comunitarista, pues es evidente que se basa en temas de autoridad y fuerza que tienen como principal fundamento los imaginarios y propuesta personal del presidente Uribe Vélez.

En lo expuesto en párrafos anteriores, deja ver que el Estado comunitario del presidente Uribe Vélez es gerencial, participativo y descentralizado y en múltiples ocasiones realza la participación, destacando a la ciudadanía como beneficiaria de las decisiones del Estado y de allí se deriva la importancia de dicha participación, en cada una de las etapas de la gestión pública. Así lo manifiesta Uribe (2003, p. 365):

El Estado no puede estar al servicio de grupos de interés, sean políticos, económicos, gremiales o sindicales. Todo lo contrario: el beneficiario de la tarea pública es la comunidad en su conjunto, y solo se logra que lo sea con su creciente participación en la definición de las decisiones oficiales, en su ejecución y vigilancia

En términos generales, se puede determinar que en el Estado comunitario de Uribe hay tres frentes de participación: la cooperación ciudadana, que según el DNP (2003, P.45), está enfocada en la “cooperación voluntaria y patriótica de la ciudadanía a la Fuerza Pública para que proporcione información relacionada con las organizaciones armadas al margen de la ley y la delincuencia”. Como segundo mecanismo, siendo el mas popular, es el de los consejos comunitarios que fueron bien vistos y con gran aceptación por parte de diferentes sectores sociales, toda vez, que permitió el acercamiento entre el presidente y la comunidad, confiriendo altos niveles de popularidad e incluso legitimizando el accionar del gobierno, puesto que es la respuesta a la petición y necesidad del pueblo. Finalmente, la idea de los presupuestos participativos y las veedurías ciudadanas como mecanismos de participación, presentan una ejecución frágil, ya que en el caso de los presupuestos participativos se debe presentar unas mínimas condiciones sociales y acuerdos institucionales e incluso políticos para que la opinión de

la comunidad sea viabilizada. En cuanto a las veedurías ciudadanas, siendo este un mecanismo consagrado en la Ley 134 de 1994, que permite vigilar y controlar la gestión pública, por lo que no son un mecanismo creado por ese gobierno.

Ninguna de las formas de participación anteriormente expuestas, se identifica con la propuesta de Etzioni, pues para el sociólogo alemán la participación se hace al interior y entre distintas comunidades, en lo que se denomina diálogos morales. En palabras de Etzioni (2006, p.445), “si dichos diálogos se extienden, ellos llevarán al desarrollo de un núcleo de valores compartidos que serán reconocidos por personas de orígenes diversos, constituyendo un equilibrio cuidadoso entre libertad y orden social”. Aunque puede pensarse que los consejos comunitarios del presidente Álvaro Uribe tuviesen similitud con los diálogos morales expuestos por Etzioni, realmente la metodología y resultado son diferentes, esto porque en los consejos comunitarios no se presenta un debate acerca de los valores morales y muchos menos se permite a los participantes enunciar iniciativas en ese sentido. Incluso, dichos consejos comunitarios se acercan al concepto de deliberación explicado por Etzioni (1999), el cual resulta evasiva por tres criterios a saber:

La primera, porque los participantes en diálogos comunales no son agentes autónomos, llenos de información, sino miembros de la comunidad que tienen que ganarse la vida, cuidar de sus hijos, etcétera [...] La segunda, porque los participantes de las deliberaciones no son individuos, sino subgrupos, o bien representantes directos de tales grupos y que por lo tanto reflejan en gran medida valores grupales, no pensamientos desarrollados por esos individuos a título individual [...] Y por último, las deliberaciones son evasivas porque los problemas con que se encuentran las comunidades son en buena parte normativos, no empíricos ni lógicos (p.127 – 130)

En ese sentido, el ejercicio de los consejos comunitarios dista de los diálogos morales, pues los asistentes y su proceso de selección, las intervenciones controladas y direccionadas, el desarrollo de los objetivos del gobierno y no el de las comunidades, hacen que surjan varias objeciones al respecto de estos mecanismos como participación ciudadana acorde al modelo de Etzioni. Además, estas figuras contribuyeron a la desinstitucionalización. Como lo expresa Velásquez (2004, p. 108)

Los consejos comunitarios dejan la imagen de que el único que puede resolver los prob

lemas es el presidente en persona y que la institucionalidad local y regional y los órganos de representación social y política poco o nada tienen que hacer para atender las demandas ciudadanas. Se privilegia el gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes, las personas sobre las instituciones

El modelo de Estado comunitario expuesto por Etzioni, aboga por una participación real de la comunidad y no solo a peticiones de la bondad del Estado.

Otro asunto que es tergiversado por Álvaro Uribe en su construcción del Estado comunitario, respecto a los postulados de Etzioni es lo referente a la categorización de izquierda y derecha. Aunque la propuesta de Etzioni (2001) no se inclina a ninguna de las dos, tampoco indica que se mantenga neutral. En el caso de Uribe Vélez, ha reconocido que dicha diferenciación es válida solo para dictaduras o Estados totalitarios:

He venido diciendo, apreciados compatriotas, que hay que corregir un error en América Latina, el error de dividir estas democracias en democracias de derecha y en democracias de izquierda. ¡Eso es obsoleto! ¡Eso corresponde a las épocas de dictaduras! Además, es inconveniente porque polariza y además es no práctico. (Uribe, 2005)

Una categorización de izquierda o derecha, hace que Uribe caiga en lo que Etzioni denomina una guerra cultural, la cual es de carácter discursivo se genera cuando hay división sobre los valores importantes para la sociedad. Pese, a que el presidente Álvaro Uribe (2002) ha reiterado “en relación con la actividad de las organizaciones no gubernamentales y los derechos humanos, el Estado les garantiza plena libertad para desarrollar su loable objetivo social y no serán molestados, y se les protegerá cuando quiera que se les perturbe por fuerzas oscuras”, el discurso de Uribe Vélez, está continuamente viciado de ataques a contradictores, lo que dificulta la construcción de diálogos sociales y aún más la construcción de un orden social estable. Un ejemplo es la respuesta a las críticas sobre el primer año de gobierno, hecho por algunos sectores de la sociedad:

Politiqueros al servicio del terrorismo, que cobardemente se agitan en la bandera de los

derechos humanos, para tratar de devolverle en Colombia al terrorismo el espacio que la Fuerza Pública y que la ciudadanía le ha quitado. Muchas de esas críticas las han tomado de la página de internet de las Farc. No tienen vergüenza ni limitaciones. Sacan libros en Europa sobre rumores y calumnias. Ellos saben que su única arma es la calumnia que hipócritamente se esconde detrás de los derechos humanos [...] Ellos y los terroristas que ellos defienden han producido el desplome social de la Nación [...] Traficantes de Derechos Humanos que se deberían quitar de una vez por todas quitar su careta, aparecer con sus ideas políticas y dejar esa cobardía de esconder sus ideas políticas detrás de los Derechos Humanos” (INDYMEDIA, 2003)

En este sentido, hay ausencia de diálogos constructivos en una sociedad sin calificativos, creando la posibilidad de debates ideológicos con grupos de personas que no comparten las mismas ideas.

Los aspectos expuestos anteriormente, permiten observar que la propuesta de Estado comunitario de Álvaro Uribe Vélez no se encuentra identificada con la teoría comunitarista de Amitai Etzioni. Pues el gobierno de Alvaro Uribe Vélez, como lo manifiesta Linz (1971), contiene rasgos típicos de un régimen autoritario, con ideología basadas en las convicciones personales de quien lidera, una fuerte presencia militar, una supuesta sujeción a la ley la cual se convierte en una participación popular controlada. En palabras textuales de Linz (1971) en su obra “Del autoritarismo a la democracia”:

[...] son creadores de un gobierno autoritario establecido en principio como gobierno de emergencia, como régimen de excepción, cuya justificación, al menos en los enunciados iniciales, se acerca más a la idea de dictadura en el tradicional sentido romano del término.

[...]

La falta de eficacia de los regímenes, su incapacidad para satisfacer las expectativas de la sociedad y para resolver los apremiantes problemas internos y externos, es una fuente básica de su crisis

### **3.3 Consecuencias generadas a raíz de la implementación de la política de seguridad democrática, especialmente en el departamento de Nariño municipio de Tumaco.**

Los indicadores que a continuación se presentan, son parte del Sistema de seguimiento a metas que es desarrollado por el Departamento Nacional de Planeación y cuya metodología está publicada en la guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas del año 2014.

Partiendo de la cadena de valor y sus beneficios en la generación y uso de la información, el Gobierno Nacional adoptó un esquema de seguimiento, que se entiende como un proceso continuo y sistemático de diseño, recolección y análisis de información, que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas.

(DNP, 2015, pp. 17 - 22)

[...]

La formulación estratégica tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento del proceso de seguimiento a metas de gobierno. Mediante un esquema lógico basado en evidencias busca que, no solo se determinen los productos y resultados para cada programa estratégico del PND, sino además sus indicadores asociados.

[...]

El Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno cuenta con dos tipos de indicadores: de producto y de resultado.

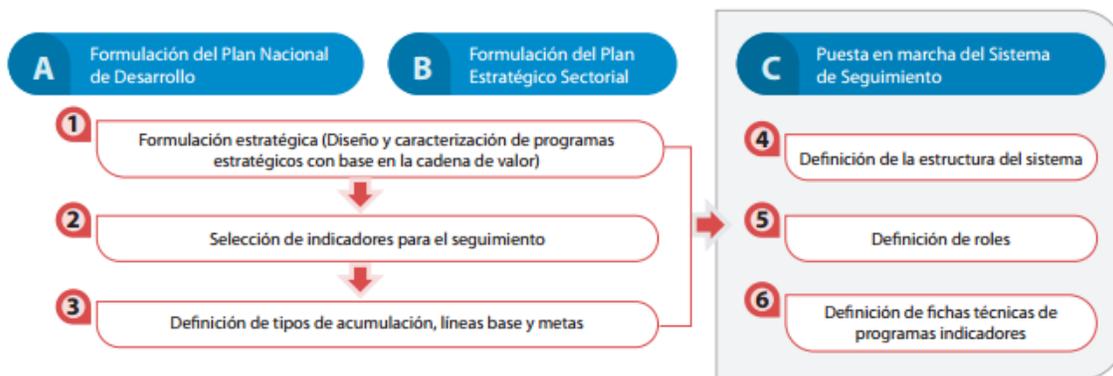
Los indicadores de producto pueden definirse desde la oferta y la demanda de bienes y servicios públicos.

1. Desde la oferta se mide la generación del producto teniendo en cuenta la condición deseada (ej. entregable, producido, etc.) y su unidad de medida.
2. Desde la demanda se mide la generación del producto teniendo en cuenta su entrega a los sujetos de política. Mientras que para los bienes la entrega se refiere a la recepción del producto por el beneficiario, en el caso de los servicios la entrega constituye el mismo consumo del producto.

Los indicadores de resultado, por su parte, deben reunir seis características:

1. Tema: ¿Qué situación se pretende afectar con la intervención pública? Una característica esencial de este elemento es que debe ser susceptible de ser modificado.
2. Sujeto: ¿Quiénes son los beneficiarios de la intervención pública? Es decir, ¿cuál es la población objetivo?
3. Efecto esperado: ¿Cuál es el cambio que se va a generar con la intervención pública?
4. Meta: ¿Qué valor se espera tome el indicador tras la implementación de la intervención pública?
5. Temporalidad: ¿En cuánto tiempo se alcanzará la meta? Es decir, el período que tomará lograr el resultado.
6. Territorialidad: ¿Dónde se busca generar el efecto?

### Ilustración 3. Etapas y pasos para la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



Fuente: DSEPP-DNP

Finalmente, es importante resaltar que la información suministrada en este aparte, reposa en dos boletines de resultados en Seguridad Democrática con corte a 31 de diciembre de 2008 y el segundo con fecha de corte al 31 de agosto de 2010. Como producto del esfuerzo conjunto entre la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSG) y la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con la colaboración del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional de Colombia, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social, el Departamento Administrativo de Seguridad

(DAS), el Observatorio de Derechos Humanos, el Observatorio de Minas Antipersonales, la Dirección Nacional de Estupefacientes, Fondelibertad y el Programa Paz y Desarrollo. (DNP, 2010, p.2)

### **3.3.1 Indicadores nacionales en la etapa de implementación de la PDSO según el Ministerio de Defensa**

Según la información disponible en línea por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, a través del sistema de seguimiento a las metas del gobierno, al inicio de su ejecución, la política de defensa y seguridad democrática presentaba una disminución de tasas como las de homicidio, terrorismo, secuestro, hurto y piratería terrestre como resultado de la implementación de dicha política en el 2002. De acuerdo con las Fuerzas Militares (2008) estos primeros resultados fueron acompañados con una reactivación de la economía, aumento de capturas masivas y desmantelamiento de bandas delincuenciales y fortalecimiento del sistema judicial con la entrada en vigor del nuevo Sistema Penal Acusatorio.

#### **3.3.1.1 Indicadores de criminalidad y violencia**

Según el Ministerio de Defensa ([www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)), hacen parte de estos indicadores los delitos de secuestro, homicidio colectivo, los atentados terroristas, hurto común, hurto de automotores y desplazamiento forzado.

##### **3.3.1.1.1 Indicador 1. Homicidio común**

Según la Policía Nacional, el homicidio común es toda muerte que fuere causada por cualquier tipo de arma a excepción de aquellos que fueren cometidos en accidentes de tránsito.

Desde 2002, el número de homicidios y la tasa anual por cada 100 mil habitantes se han venido reduciendo de manera constante. Entre 2006 y 2007, la tasa se redujo 3%, pasando de 37,4 a 36,2; mientras el número de casos cayó 1,6%. Se destaca la variación 2006-2007 de la tasa, en los departamentos de Bolívar, Guainía y Guajira. Sin embargo, departamentos como Caquetá,

Guaviare y Putumayo continúan registrando tasas comparativamente altas.

Entre 2007 y 2008, el número de homicidios a nivel nacional se redujo 6,2%, equivalente a una disminución de tres puntos en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Este delito disminuyó de manera importante en los departamentos de Casanare (57,4%), San Andrés (50%), Putumayo (44,5%), Cesar (32,7%), Bolívar (30,1%), Sucre (25,5%) y Cundinamarca (20,5%), principalmente, mientras que en los departamentos de Guainía, Arauca, Chocó, Córdoba, Antioquia, Guajira y Risaralda se registró un aumento de este delito durante el mismo periodo. En Bogotá, el número de homicidios se mantuvo estable. Con respecto al periodo 2006-2008, el número de homicidios se redujo 7,7%. Durante estos dos años, los departamentos donde más se redujo este delito fueron Putumayo, San Andrés y Casanare; mientras que en Vaupés, Córdoba y Arauca se observó un incremento importante del mismo.

Al comparar los periodos enero-diciembre de 2008 y enero-diciembre de 2009 se observa una disminución de 2% en el número de homicidios a nivel nacional. Se destaca el aumento del 25,3% en el número de casos (+575) registrados en el departamento de Antioquia, donde más del 50% de los casos (1432) corresponden a hechos ocurridos en Medellín. Se presentaron disminuciones de casos en los departamentos de Risaralda (-166), Meta (-146) y Caldas (-103). Entre enero y agosto de 2010 se registraron en el país 10.175 homicidios comunes. Los departamentos que presentan el mayor número de casos son Valle del Cauca con 1.926 homicidios y Antioquia con 1.855 casos, de los cuales 1.052 y 932 corresponden a hechos ocurridos en Cali y en Medellín, respectivamente.

Bogotá ocupa el tercer lugar en número de homicidios con 866, seguida por Barranquilla (224), Cúcuta (182), Pereira (167) y Tumaco (165).

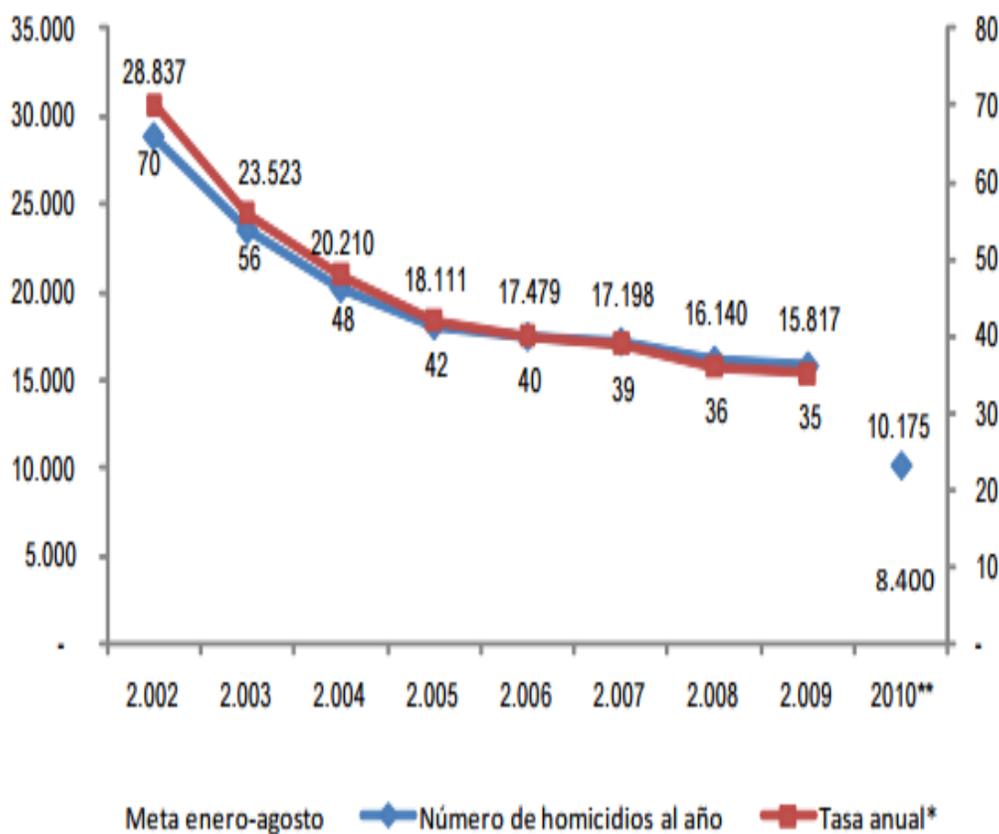
**Tabla 5. Homicidio común por departamento**

Homicidio común por departamento					
Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto
	2006	2007	2008	2009	2010
Amazonas	11	9	9	6	8
Antioquia	2.174	1.984	2.271	2.846	1.855
Arauca	185	222	321	244	147
Atlántico	609	514	464	512	363
Bogotá D.C.	1.372	1.351	1.341	1.327	866
Bolívar	502	489	342	372	239
Boyacá	173	198	164	150	73
Caldas	611	530	493	390	238
Cauquetá	465	380	338	265	203
Casanare	185	223	95	75	54
Cauca	542	660	624	576	386
Cesar	249	434	292	252	173
Chocó	120	113	157	141	83
Córdoba	258	352	466	510	385
Cundinamarca	426	473	376	369	231
Guainía	7	3	7	3	-
La Guajira	307	214	227	212	170
Guaviare	117	123	115	116	69
Huila	398	513	412	371	235
Magdalena	397	402	354	321	203
Meta	730	599	584	438	276
Nariño	797	778	723	647	400
N/Santander	823	765	627	528	327
Putumayo	381	380	211	186	119
Quindío	272	301	287	241	168
Risaralda	798	717	745	579	342
San Andrés	8	8	4	9	14
Santander	542	540	506	498	239
Sucre	140	141	105	104	94
Tolima	365	456	415	439	270
Valle del Cauca	3.461	3.270	3.019	2.997	1.926
Yaupés	3	6	6	3	-
Vichada	51	50	40	10	19
Total nacional	17.479	17.198	16.140	15.817	10.175

Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

Ilustración 4. Homicidio común por departamento  
(número y tasa)



Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Tasa calculada según proyecciones del censo general 2005

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### 3.3.1.1.2 Indicador 2. Homicidio colectivo

Según la Policía Nacional, por homicidio colectivo se entiende el asesinato de 4 o más civiles, efectuado por un mismo actor o grupo en un mismo lapso de tiempo.

Entre 2006 y 2007, el número de víctimas de homicidios colectivos se redujo 33,7% y el número de casos 29,7%. Se destaca la reducción en el número de víctimas en los departamentos de Valle, Nariño y Antioquia. El departamento con el mayor número de víctimas es Antioquia, seguido por Cundinamarca y Putumayo.

Entre 2007 y 2008, el número de víctimas en homicidios colectivos se redujo en los departamentos de Magdalena (100%), Quindío (100%), Putumayo (100%), Cundinamarca (72%), Bolívar (50%), Caquetá (33%), Norte de Santander (33%) y Cauca (10%), y aumentó en los departamentos de Antioquia, Chocó y Valle. A nivel nacional, el número de víctimas en homicidios colectivos aumentó 32% con respecto a 2007. El número de casos también se incrementó durante el mismo periodo de tiempo. Al comparar 2008 y 2006, se observa una disminución de 12% en este delito a nivel nacional. Los departamentos en los que más se redujo el homicidio colectivo fueron Magdalena, Santander, Guaviare, Huila, y Nariño. Por el contrario, en Córdoba y Bogotá, principalmente, se presentó un aumento importante en la comisión de este delito. Durante el periodo enero-diciembre de 2009 se observa una disminución tanto en el número de víctimas como en el número de casos de homicidios colectivos ocurridos en el mismo periodo del año anterior. Se registraron -13% de víctimas y -22% de casos a nivel nacional. Se destacan las reducciones en los departamentos de Córdoba (-23 víctimas y -5 casos), Meta (-19 víctimas y -4 casos) y La Guajira (-14 víctimas y -3 casos). El mayor incremento se registró en los departamentos de Nariño (+42 víctimas y +6 casos) y Antioquia (+15 víctimas y +4 casos).

En el periodo comprendido entre enero y agosto de 2010, se presentó 134 homicidios colectivos en 25 casos. Antioquia presentó el mayor número de víctimas (37) y de casos (7). Estos hechos ocurrieron en Cauca (10), Envigado (8) y Medellín (8). Córdoba es el segundo departamento en el que más se presentaron este tipo de homicidios, con 28 víctimas en 4 casos; los municipios de Puerto Libertador y Buenavista registran el mayor número de víctimas. En el departamento del Valle del Cauca ocurrieron 2 casos con 10 víctimas en total, 5 en Cali y 5 en Buenaventura. Cabe anotar que, en lo que va corrido del año se ha presentado un caso de homicidio colectivo con 4 víctimas en el departamento del Cesar, donde en los últimos cuatro años no se había presentado ningún homicidio de este tipo.

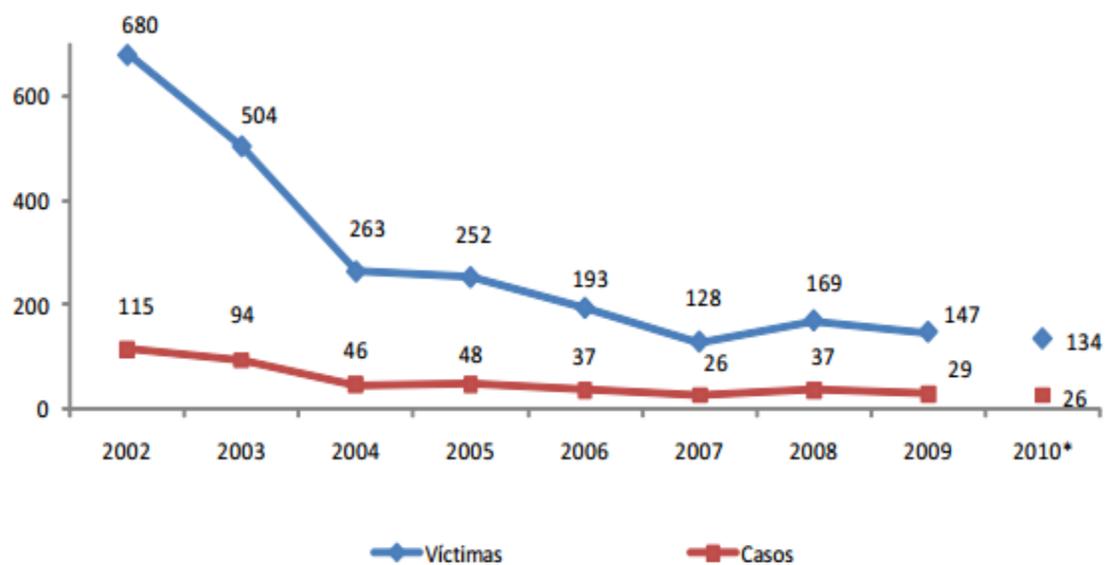
**Tabla 6. Homicidio colectivo por departamento**

Víctimas y casos de homicidio colectivo, por departamentos										
Departamento	Enero - diciembre									
	2006		2007		2008		2009		Enero - agosto 2010	
	Víctimas	Casos*	Víctimas	Casos*	Víctimas	Casos*	Víctimas	Casos*	Víctimas	Casos*
Amazonas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Antioquia	29	6	23	5	32	7	47	11	37	7
Arauca	0	0	0	0	5	1	4	1	9	2
Atlántico	0	0	0	0	0	0	4	0	4	1
Bogotá D.C.	6	1	0	0	9	2	0	1	4	1
Bolívar	5	1	8	2	4	1	0	0	0	0
Boyacá	0	0	0	0	0	0	5	1	0	0
Caldas	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1
Caquetá	9	1	6	1	4	1	0	0	4	1
Casanare	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cauca	0	0	10	2	9	1	11	2	8	1
Cesar	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1
Chocó	17	2	6	1	12	3	0	0	0	0
Córdoba	9	2	0	0	23	5	0	0	28	4
Cundinamarca	0	0	18	4	5	1	0	0	0	0
Guainía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
La Guajira	0	0	0	0	14	3	0	0	0	0
Guaviare	4	1	0	0	0	0	0	0	4	1
Huila	13	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Magdalena	4	1	9	2	0	0	0	0	0	0
Meta	18	4	0	0	19	4	0	0	0	0
Nariño	32	6	9	2	9	2	51	8	5	1
N/Santander	0	0	6	1	4	1	6	1	0	0
Putumayo	0	0	17	2	0	0	0	0	5	1
Quindío	0	0	8	2	0	0	0	0	4	1
Risaralda	4	1	4	1	4	1	0	0	0	0
San Andrés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santander	16	3	0	0	0	0	0	0	4	1
Sucre	0	0	0	0	4	1	4	1	0	0
Tolima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valle del Cauca	27	6	4	1	12	3	15	3	10	2
Vaupés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vichada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total nacional	193	37	128	26	169	37	147	29	134	26

Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

**Ilustración 5. Homicidio colectivo por departamento  
(víctimas y casos)**



Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### 3.3.1.1.3 Indicador 3. Secuestro extorsivo

El secuestro extorsivo se entiende como la retención forzada de personas para obtener utilidad económica o política. Según el Código Penal, “El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político,” incurre en secuestro extorsivo; y pagará “prisión de veinte (20) a veintiocho (28) años y multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”<sup>14</sup> Por su parte, el secuestro simple se define como aquel que tiene propósitos distintos al secuestro extorsivo.

Entre 1962 y 2007, 27.192 personas fueron víctimas del secuestro extorsivo en Colombia. Entre 1962 y 1980, el número de secuestrados por año osciló entre 29 y 122 personas, con un promedio anual de 66 víctimas. A partir de 1981 el número de secuestros por año se duplica. Entre este año y el 2000, el promedio anual de secuestrados se eleva a 1.005 personas. En los años 90, el secuestro

alcanzó los niveles más altos de afectación social, registrando el 55% del total de secuestros cometidos en los últimos 45 años. El delito repunta en 1999, cuando se registran 2.587 casos<sup>15</sup>. A partir de entonces, el secuestro entra en una etapa de contracción: en el 2000 se redujo en 19% con respecto a 1999, y en 2001, 42% frente al 2000. A pesar de que en 2002 los índices subieron 41% respecto al año anterior, la tendencia decreciente se mantuvo. De tal forma, entre 2002 y 2007, periodo de implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, el secuestro extorsivo disminuyó en 87%, pasando de 1.708 secuestros en 2002, a 226 en 2007. Entre 2007 y 2008, el número de secuestros extorsivos a nivel nacional disminuyó en 33 casos, equivalentes a una reducción de 14,3% en la comisión de este delito. Se destaca la reducción registrada en los departamentos de Boyacá (100%), Caldas (75%), Guajira (75%), Antioquia (60%), Bogotá (55,9%), Casanare (50%) y Córdoba (50%), principalmente. Sin embargo, en el caso de los departamentos de Cauca, Santander, Putumayo, Caquetá, Huila, Norte de Santander, Chocó y Cesar este delito aumentó durante el 2008. En relación con el periodo 2006-2008, este delito disminuyó 32% a nivel nacional.

Así mismo, entre enero y diciembre de 2008 y 2009 se redujo en 39 casos lo que equivale a una variación porcentual de -19,8% en el número de hechos. Se presentó una disminución significativa en la comisión de este delito en los departamentos de Chocó (-23), Norte de Santander (-9) y Tolima (-7). En Arauca (5), Boyacá (4), Caldas (4) fueron los departamentos que presentaron una mayor variación porcentual entre 2008 y 2009. Durante el período enero-agosto de 2010 en el país ocurrieron 181 secuestros, con un promedio diario de 0,7; del total de secuestros ocurridos, 128 fueron secuestros extorsivos. Los casos de secuestro totales han afectado principalmente a hombres entre 30 y 49 años, y muestran mayor incidencia en los departamentos de Antioquia (22), Arauca (22), Valle del Cauca (18), Cauca (16) y Casanare (11).

Tabla 7. Secuestro extorsivo por departamento

Secuestro total y extorsivo, por departamentos										
Departa-mento	Enero - diciembre								Enero - agosto 2010	
	2006		2007		2008		2009		To- tal	Ex- tor- sivo
	To- tal	Ex- tor- sivo	To- tal	Ex- tor- sivo	To- tal	Ex- tor- sivo	To- tal	Ex- tor- sivo		
Amazonas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Antioquia	68	42	51	30	49	12	12	10	22	18
Arauca	9	4	31	1	5	1	8	5	22	9
Atlántico	6	3	10	0	5	2	5	3	0	0
Bogotá D.C.	75	29	51	34	30	15	18	13	5	5
Bolívar	19	15	7	3	6	3	0	0	1	1
Boyacá	9	4	10	5	1	0	4	4	2	1
Caldas	5	2	6	4	2	1	4	4	4	1
Caquetá	23	14	19	9	21	13	8	7	5	3
Casanare	18	7	7	4	3	2	9	4	11	10
Cauca	42	17	18	7	22	8	15	11	16	9
Cesar	14	7	6	3	13	9	7	4	6	5
Chocó	13	9	18	14	32	27	7	6	7	7
Córdoba	2	1	7	2	4	1	2	0	2	2
Cundinamarca	43	7	30	6	13	5	5	4	4	3
Guainía	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
La Guajira	5	1	5	4	6	1	4	3	5	5
Guaviare	4	1	0	0	0	0	2	2	0	0
Hulla	17	7	8	3	16	5	7	6	4	2
Magdalena	26	8	16	5	9	4	3	1	6	4
Meta	72	14	17	8	41	6	15	10	2	0
N/Santander	33	15	34	12	17	12	22	15	9	4
Nariño	29	13	20	10	37	17	10	8	9	7
Putumayo	8	3	12	6	12	8	11	10	7	7
Quindío	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0
Risaralda	15	11	14	4	8	4	4	3	3	1
San Andrés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santander	10	4	10	6	8	7	5	4	6	6
Sucre	10	3	1	1	2	1	1	1	3	2
Tolima	61	16	74	24	38	15	8	8	2	2
Valle del Cauca	49	33	38	25	35	17	15	13	18	14
Vaupés	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Vichada	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total nacional	687	290	521	230	437	197	213	160	181	128

Fuente: Fondodelibertad, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

**Ilustración 6. Secuestro extorsivo por departamento  
(casos)**



Fuente: Fondodelibertad, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

3.3.1.1.4 Indicador 4. Hurto Común

Según la Policía Nacional, se entiende por hurto común, el apoderarse ilegítimamente de un bien ajeno mediante la utilización de diferentes tipos de modalidades, con el fin de obtener provecho para sí o para otro. Incluye hurto a Residencias, Comercio y Personas

Entre 2007 y 2008, el número de casos de hurto común se incrementó 19,2%, equivalente a 16.186 nuevos casos. Este delito disminuyó en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guajira, Cundinamarca y Cauca. Se destaca el incremento de este delito en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Huila y Valle, así como en la ciudad de Bogotá.

Entre 2003 y 2007 se logró una reducción de 8,7% en el número de casos de hurto común a nivel nacional. Se destaca la reducción en el número de casos en los departamentos de Guainía,

Cesar y Antioquia. No obstante, este delito se incrementó en los departamentos de Atlántico, Nariño y Guajira; mientras que en el Valle (Área Metropolitana de Cali) y Bogotá el número de casos continua siendo particularmente alto. Respecto a los años 2008 y 2009 se redujo 6,6% a nivel nacional. Se destaca una disminución significativa en el número de hurtos en Atlántico (-1.831), Bogotá (-1.797), Bolívar (-1.050) y Nariño (-1.044). En 12 de los 32 departamentos se registró un aumento en la comisión de este tipo de delito, cabe resaltar los departamentos del Meta(+1.179), Santander (+968) y Sucre (+609) como los departamentos que más casos registraron durante 2009.

En el año 2009 con relación al año 2008 se observa una variación porcentual de 0,6% a nivel nacional en el número de atentados terroristas, incluyendo los casos de terrorismo donde la Fuerza Pública realizó la desactivación del artefacto explosivo. El mayor incremento en el número de casos se presentó en los departamentos de Caquetá (+28), Arauca (+24) y Cauca (+12). Se destaca la reducción absoluta en el número de atentados en los departamentos del Meta (-25), Valle (-19), Bogotá D.C. (-17) y Magdalena (-8).

Hasta agosto 31 de 2010, se denunciaron 59.384 casos de hurtos comunes. El hurto a personas presenta el mayor número de víctimas (40.022), seguidas por el hurto a residencias (10.914) y, por último, el hurto a establecimientos comerciales (8.448). Estos hechos han ocurrido en su mayoría en la ciudad de Bogotá donde se registran 16.534 hurtos comunes, seguida por Valle del Cauca con 9.258, de los cuales 5.647 casos fueron en Cali. En contraste, San Andrés (10), Guainía (13), Vaupés (14) y Vichada (26) son los departamentos que registran la menor cantidad de casos.

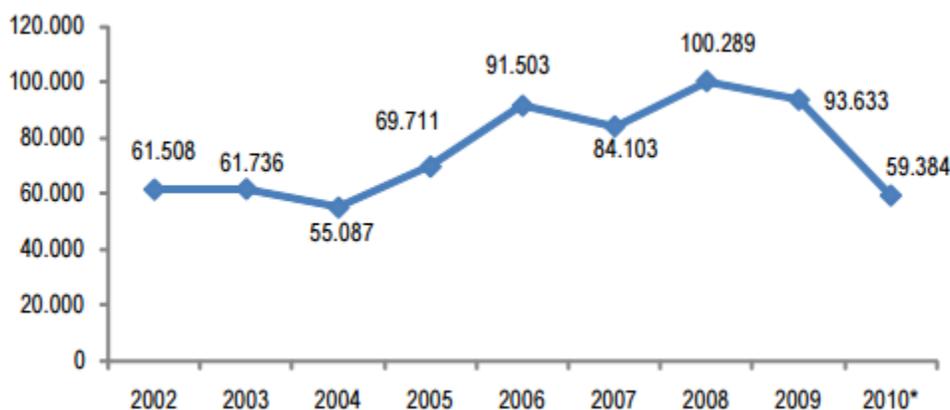
**Tabla 8. Hurto común por departamento**

Hurto común, por departamentos					
Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto 2010
	2006	2007	2008	2009	
Amazonas	121	120	198	163	98
Antioquia	3.978	3.060	4.664	3.894	2.034
Arauca	263	205	270	301	282
Atlántico	3.994	4.769	7.090	5.767	3.451
Bogotá D.C.	22.574	21.286	26.035	24.316	16.534
Bolívar	3.721	3.246	3.511	2.364	1.447
Boyacá	2.461	2.147	3.364	2.462	1.618
Caldas	3.802	3.361	4.113	3.740	1.669
Caquetá	976	1.138	1.124	1.039	769
Casanare	775	604	910	669	369
Cauca	1.187	1.099	967	829	571
Cesar	823	601	1.514	1.588	1.024
Chocó	205	171	290	261	190
Córdoba	637	722	968	1.008	561
Cundinamarca	6.015	4.837	4.247	3.633	1.692
Guainía	77	35	88	38	13
La Guajira	730	937	590	728	472
Guaviare	107	96	188	64	78
Huila	2.433	2.377	3.495	2.805	1.795
Magdalena	917	943	1.359	1.429	964
Meta	3.391	3.152	3.334	4.497	3.195
N/Santander	793	681	1.120	725	462
Nariño	798	1.008	2.001	911	495
Putumayo	254	216	352	255	199
Quindío	1.206	1.156	1.146	1.031	564
Risaralda	3.430	3.329	4.374	3.624	1.951
San Andrés	387	401	447	340	191
Santander	5.530	5.007	6.867	6.398	4.143
Sucre	923	781	1.653	1.743	1.497
Tolima	2.764	2.502	2.743	2.465	1.758
Valle del Cauca	16.134	14.012	15.225	15.244	9.258
Vaupés	33	44	84	55	14
Vichada	86	85	68	23	26
<b>Total nacional</b>	<b>91.520</b>	<b>84.123</b>	<b>104.394</b>	<b>93.904</b>	<b>59.384</b>

Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

**Ilustración 7. Hurto común por departamento  
(casos reportados)**



Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

3.3.1.1.5 Indicador 5. Hurto de automotores

Según la Policía Nacional, se entiende por hurto de vehículos, el apoderarse ilegítimamente de un vehículo ajeno mediante la utilización de diferentes tipos de modalidades, con el fin de obtener provecho para sí o para otro. No incluye hurto de motocicletas.

Entre 2006 y 2007, el número de automotores hurtados se redujo 8%, pasando de 9.246 a 8.478 casos. Frente a la meta de reducción programada para 2007, se reportó un cumplimiento de 59%. Se destaca la reducción en el número de vehículos robados en los departamentos de Bolívar, Casanare y Caquetá. Bogotá, Medellín y Cali son las ciudades más afectadas por este tipo de hurto y en el caso de las dos últimas, jalonan el comportamiento de este delito en sus respectivos departamentos. El número de automotores hurtados a nivel nacional presenta una variación porcentual de -1,3% entre 2008 y 2009. Se destaca la disminución de casos observada en los departamentos del Valle (-117), Nariño (-87) y Cundinamarca (-86), y el aumento significativo de este delito en los departamentos de Antioquia (+401), Norte de Santander (+11) y Magdalena (+10). Durante lo corrido del año, se han presentado 5.320 hurtos de automotores en el país.

Bogotá presenta el mayor número de casos (1.951), seguida por Cali (1.361) y Medellín (547). Cabe mencionar que, hasta agosto de 2010 no se presentaron hurtos a automotores en los departamentos de Vichada, Vaupés, San Andrés, Guaviare, Guainía, Córdoba, Chocó y Amazonas.

**Tabla 9. Hurto automotores por departamento**

Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto 2010
	2006	2007	2008	2009	
Amazonas	0	0	0	0	0
Antioquia	1.495	1.250	1.204	1.605	749
Arauca	16	11	16	16	16
Atlántico	517	465	420	378	279
Bogotá D.C.	3.640	3.144	2.974	2.976	1.951
Bolívar	84	63	73	56	20
Boyacá	76	50	50	38	27
Caldas	77	87	66	73	35
Caquetá	11	7	5	7	5
Casanare	13	8	5	10	5
Cauca	182	143	120	83	63
Cesar	54	65	62	67	29
Chocó	0	0	0	0	0
Córdoba	3	3	9	2	0
Cundinamarca	208	328	308	222	107
Guainía	0	0	0	0	0
La Guajira	37	42	34	30	37
Guaviare	0	1	0	0	0
Huila	50	34	44	38	23
Magdalena	46	38	32	42	37
Meta	123	93	81	89	42
Norte de Santander	143	135	140	151	90
Nariño	143	138	232	145	96
Putumayo	6	7	3	5	2
Quindío	91	60	49	34	12
Risaralda	230	250	264	191	81
San Andrés	1	0	0	0	0
Santander	191	168	151	124	55
Sucre	12	9	6	4	6
Tolima	67	95	96	64	39
Valle del Cauca	1.757	1.827	2.036	1.919	1.514
Vaupés	0	0	0	0	0
Vichada	1	0	0	0	0
Total nacional	9.274	8.521	8.480	8.369	5.320

Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### Ilustración 8. Hurto automotores por departamento (casos reportados)



Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno  
Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

#### 3.3.1.1.6 Indicador 6. Atentados terroristas

Se entiende por atentado terrorista, cualquier acto que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, poniendo en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas, o las edificaciones, o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. (Policía Nacional en línea)

Uno de los efectos más importantes de la Política de Seguridad Democrática ha sido la reducción sostenida en el número de atentados terroristas al año. Entre 2006 y 2007, el número de atentados se redujo 39,6%, pasando de 646 a 387 casos. Frente a la meta programada para 2007, se reportó un cumplimiento superior al 100%, registrándose 241 atentados menos de los esperados. Se destaca la reducción en el número de casos en los departamentos de Bolívar, Cundinamarca y Guajira. Los departamentos más afectados por este delito fueron Meta, Huila y Valle.

Al comparar los años 2007 y 2008, se evidencia un aumento de 9,8% en el número de atentados

terroristas a nivel nacional. Este incremento se debe principalmente al aumento significativo en el número de casos registrados en los departamentos de Cundinamarca, Arauca, Bogotá, Guaviare, Meta y Antioquia. En 10 de los 32 departamentos se presentó una reducción en este delito, en siete departamentos no se registró ningún caso y en tres departamentos el número de atentados se mantuvo estable. Entre 2006 y 2008, los atentados terroristas se redujeron en 46,3% a nivel nacional, principalmente en los departamentos de Córdoba, Cesar, Sucre, Vichada, Norte de Santander y Putumayo.

En el año 2009 con relación al año 2008 se observa una variación porcentual de 0,6% a nivel nacional en el número de atentados terroristas, incluyendo los casos de terrorismo donde la Fuerza Pública realizó la desactivación del artefacto explosivo. El mayor incremento en el número de casos se presentó en los departamentos de Caquetá (+28), Arauca (+24) y Cauca (+12). Se destaca la reducción absoluta en el número de atentados en los departamentos del Meta (-25), Valle (-19), Bogotá D.C. (-17) y Magdalena (-8). Entre enero y agosto de 2010, se explotaron 195 artefactos para un total de 326 atentados terroristas, incluidos los casos en los que la Fuerza Pública realizó la desactivación del artefacto explosivo (131). La mayor cantidad de casos se presentó en los departamentos de Antioquia con 40 artefactos que explotaron y 12 que fueron desactivados (52), posteriormente el Meta con 24 artefactos que explotaron y 14 que fueron desactivados (38), luego el departamento del Tolima con 22 artefactos que explotaron y 12 desactivaciones (34) y el Cauca con 11 artefactos que explotaron y 16 artefactos desactivados. En los departamentos de Cundinamarca, Guainía, San Andrés, Amazonas, Sucre y Vaupés no han ocurrido actos terroristas en lo corrido del año.

**Tabla 10. Atentados terroristas por departamento**

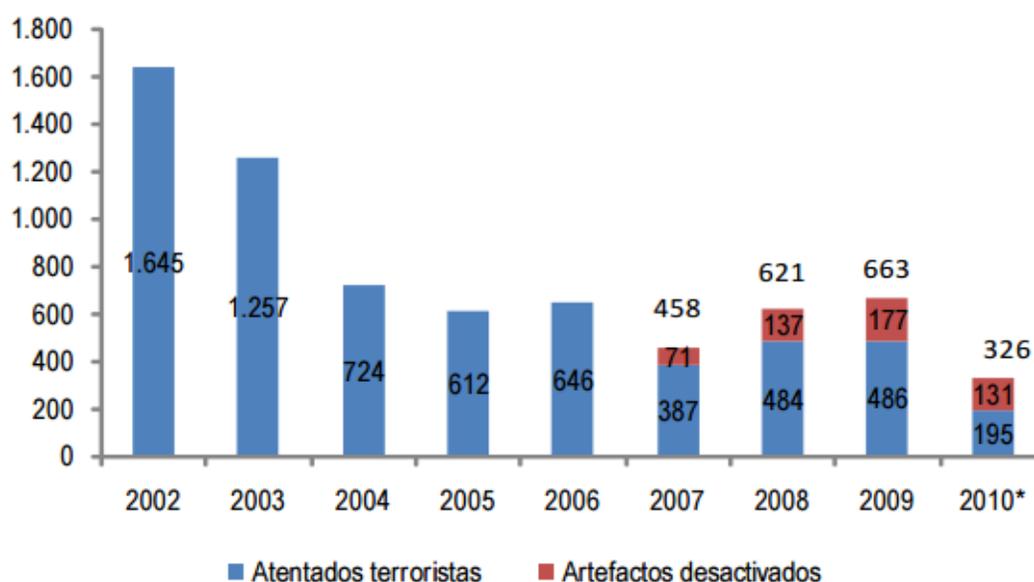
Atentados terroristas*, por departamentos					
Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto
	2006	2007	2008	2009	2010
Amazonas	0	0	0	0	0
Antioquia	37	33	41	40	40
Arauca	33	7	15	39	18
Atlántico	7	6	5	3	0
Bogotá D.C.	21	15	29	11	2
Bolívar	18	2	1	1	0
Boyacá	6	2	2	5	1
Caldas	25	15	12	6	2
Caquetá	26	18	15	43	5
Casanare	6	3	5	6	1
Cauca	25	23	26	38	11
Cesar	5	0	0	8	0
Chocó	5	2	5	13	2
Córdoba	3	1	0	0	3
Cundinamarca	12	1	6	1	0
Guainía	0	0	0	0	0
La Guajira	16	3	5	15	5
Guaviare	4	6	15	16	2
Huila	27	40	43	38	16
Magdalena	4	4	9	1	2
Meta	63	50	99	74	24
Norte de Santander	87	21	22	27	12
Nariño	32	20	15	13	8
Putumayo	39	28	29	36	7
Quindío	3	3	4	0	0
Risaralda	10	13	9	3	2
San Andrés	0	0	0	0	0
Santander	23	15	16	11	2
Sucre	2	1	0	0	0
Tolima	30	20	24	25	22
Valle del Cauca	75	35	32	13	8
Vaupés	0	0	0	0	0
Vichada	2	0	0	0	0
Total nacional	646	387	484	486	195

Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

\*Solo incluye el número de artefactos que explotaron

**Ilustración 9. Atentados terroristas por departamento  
(casos)**



Fuente: CICRI – DIJÍN- Policía Nacional, Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### 3.3.1.1.7 Indicador 7. Desmovilizados individuales

Según la Ley 795 de 2005 (Art. 9), se entiende por desmovilización, el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente. En el artículo 11 se establecen los requisitos de elegibilidad para la desmovilización individual.

Durante el 2008, se desmovilizaron 3.461 miembros de grupos armados ilegales, 8% más que los desmovilizados el año anterior, superando el cumplimiento de la meta del año. Los departamentos en los cuales se presentó un mayor número de desmovilizaciones fueron Vichada, Guainía, Quindío, Huila, Magdalena, Meta, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Chocó, principalmente. Entre 2006 y 2008, el número de desmovilizados individuales en el territorio nacional se incrementó en 40,7%. Un resultado importante de la consolidación de la PDS fue el aumento sostenido en el número de desmovilizaciones individuales. Durante 2007, el número de desmovilizados se incrementó 30%, registrándose un cumplimiento superior al 100% frente a la

meta programada. Se destaca que, de los 3.192 desmovilizados, 78% eran miembros de las FARC. Los departamentos en donde se presentó el mayor número de desmovilizaciones fueron: Cundinamarca, Antioquia y Valle.

Entre enero y agosto de 2010 se han presentado desmovilizaciones en todos los departamentos del país, para un total de 1.721 desmovilizados de los Grupos al Margen de la Ley. El mayor número de desmovilizaciones se han presentado en los departamentos de Córdoba con 309 desmovilizados; Antioquia, con 165; Meta, con 160; y Caldas, con 118.

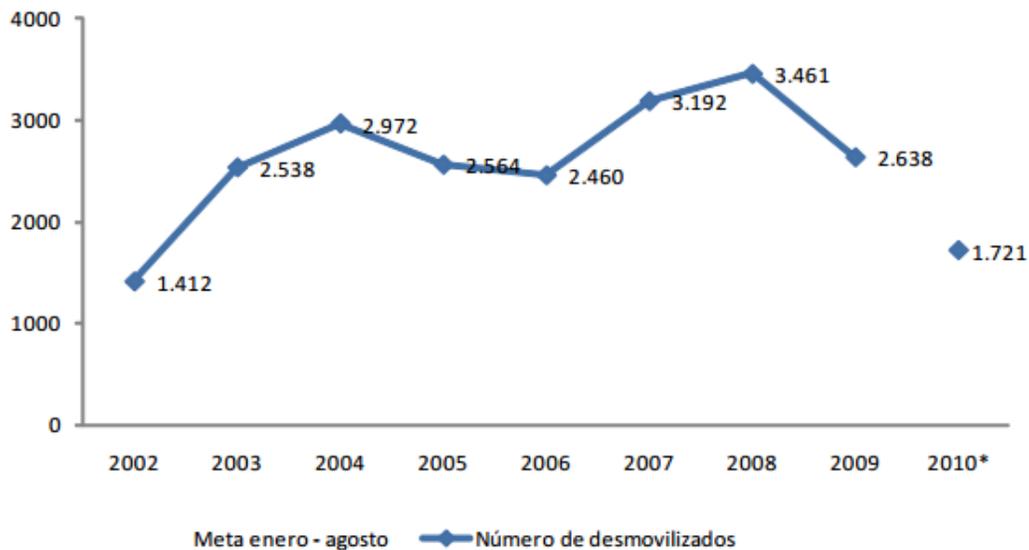
**Tabla 11. Desmovilizados por departamento**

Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto
	2006	2007	2008	2009	2010
Amazonas	3	1	2	1	3
Antioquia	288	358	268	269	165
Arauca	76	69	63	81	20
Atlántico	25	24	28	28	6
Bolívar	58	90	112	24	24
Boyacá	43	36	73	138	76
Caldas	467	612	556	244	118
Caquetá	53	99	120	99	57
Casanare	186	208	243	148	69
Cauca	69	36	34	85	19
Cesar	114	217	148	67	16
Chocó	96	35	38	48	26
Córdoba	19	41	70	51	309
Cundinamarca	10	13	15	157	71
Guainía	18	13	43	10	2
La Guajira	29	29	20	21	8
Guaviare	56	30	56	66	66
Huila	44	61	140	122	61
Magdalena	33	12	26	14	5
Meta	175	225	470	225	160
Norte de Santander	39	56	44	22	35
Nariño	137	156	87	116	91
Putumayo	76	109	114	62	50
Quindío	24	6	15	29	8
Risaralda	33	63	64	42	37
Santander	71	79	41	61	25
Sucre	30	56	54	9	10
Tolima	119	97	145	118	84
Valle del Cauca	56	342	292	265	89
Vaupés	2	8	4	11	3
Vichada	11	11	76	5	8
<b>Total nacional</b>	<b>2.460</b>	<b>3.192</b>	<b>3.461</b>	<b>2.638</b>	<b>1.721</b>

Fuente: Programa de atención humanitaria al desmovilizado (PAHD)

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

**Ilustración 10. Desmovilizados por departamento  
(personas)**



Fuente: Grupo Móvil de Erradicación (GME), Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno  
Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### 3.3.1.1.8 Indicador 8. Erradicación manual y aspersión aérea

Entre 2006 y 2007, el número de hectáreas de coca erradicadas manualmente se incrementó 55,1%, pasando de 43 mil a 66 mil hectáreas. Frente a la meta programada para la vigencia 2007, se reportó un cumplimiento superior al 100%. La erradicación manual fue particularmente intensiva en los departamentos de Putumayo, Nariño y Antioquia. Frente a la meta de aspersión aérea se registró un cumplimiento de 95,6%. Por su parte, los Grupos Móviles de Erradicación, lograron la erradicación manual de 96.115 ha de cultivos ilícitos durante 2008, 29.310 ha más que las erradicadas durante 2007. Los departamentos en donde se presentó un mayor incremento en el número de hectáreas erradicadas fueron: Vichada, Bolívar, Caquetá y Casanare. Entre 2006 y 2008, la erradicación manual se incrementó en más de 123% en el territorio nacional. Al comparar el año 2008 y el año 2009, se observa una disminución de -36,3% en el total de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas manualmente. Durante el 2009, la erradicación manual fue particularmente intensiva en los departamentos de Nariño, Gaviare, Caquetá, Cauca y Valle. Por su parte, la aspersión aérea continuó la tendencia decreciente registrada desde 2006 disminuyendo en

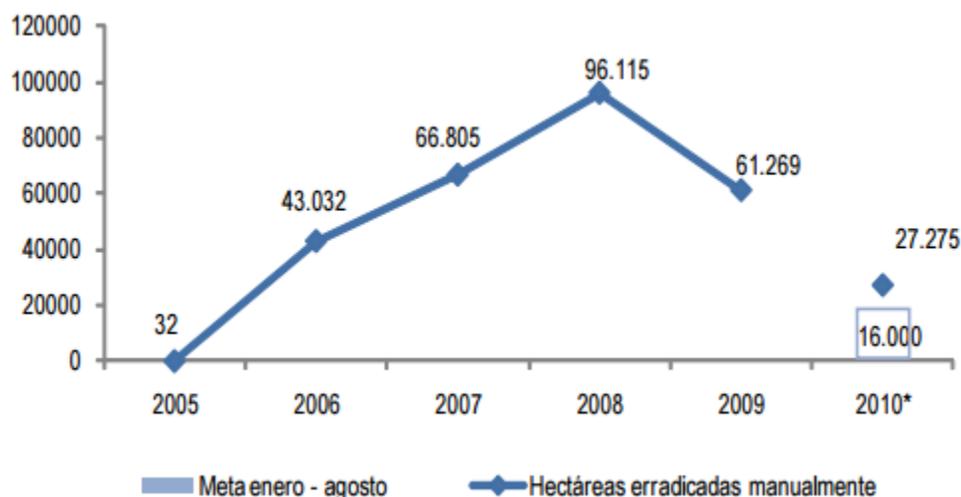
un -21,5% entre 2008 y 2009. Los departamentos que registraron la mayor cantidad de hectáreas asperjadas fueron Bolívar y Cauca, y los que registraron la menor cantidad fueron Nariño, Putumayo y Caquetá. Entre enero y agosto de 2010 se han erradicado manualmente 27.275 hectáreas de cultivos ilícitos a través de la estrategia de erradicación manual forzosa de los Grupos Móviles de Erradicación (GME). La erradicación se ha desarrollado principalmente en los departamentos de Nariño (15.375 hectáreas), Antioquia (3.784 hectáreas) y Cauca (2.092 hectáreas). En el mismo período, se asperjaron 70.761,35 hectáreas de coca. Los departamentos ubicados en el sur del país como Nariño, Cauca, Guaviare y Caquetá registraron el mayor número de hectáreas asperjadas; en contraste, los departamentos que registraron la menor cantidad fueron Córdoba, Vichada, Santander y Norte de Santander.

**Tabla 12. Erradicación manual por departamentos**

Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto 2010
	2006	2007	2008	2009	
Amazonas		274	310	550	30
Antioquia		6.167	18.300	7.203	3.784
Arauca		660	106	66	43
Bolívar		514	3.773	1.454	515
Boyacá		921	650	451	103
Caldas		424	285	146	45
Caquetá		777	2.632	4.021	451
Casanare		1	3	1	3
Cauca		1.884	1.919	3.021	2.092
Cesar		733	327	55	47
Chocó		834	677	1.673	133
Córdoba		3.141	7.310	1.975	1.361
Cundinamarca		293	169	173	216
Guainía		247	102	85	9
La Guajira		189	100	89	18
Guaviare		1.042	10	2.465	16
Huila		22	58	3	1
Magdalena		588	926	832	195
Meta		3.768	7.972	4.900	242
Nariño		14.984	7.985	16.624	15.375
N/Santander		1.442	4.066	2.803	727
Putumayo		24.469	29.284	4.668	740
Risaralda		33	65	4	0
Santander		2.555	1.612	2.080	566
Tolima		45	16	0	109
Valle del Cauca		208	216	1.169	196
Vichada		590	7.242	4.758	261
Total nacional		66.805	96.115	61.269	27.275

Fuente: Grupo móvil de erradicación (GME), Sistema de seguimiento a metas de gobierno  
Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

**Ilustración 11. Erradicación manual  
(hectáreas)**



Fuente: Grupo móvil de erradicación (GME), Sistema de seguimiento a metas de gobierno

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

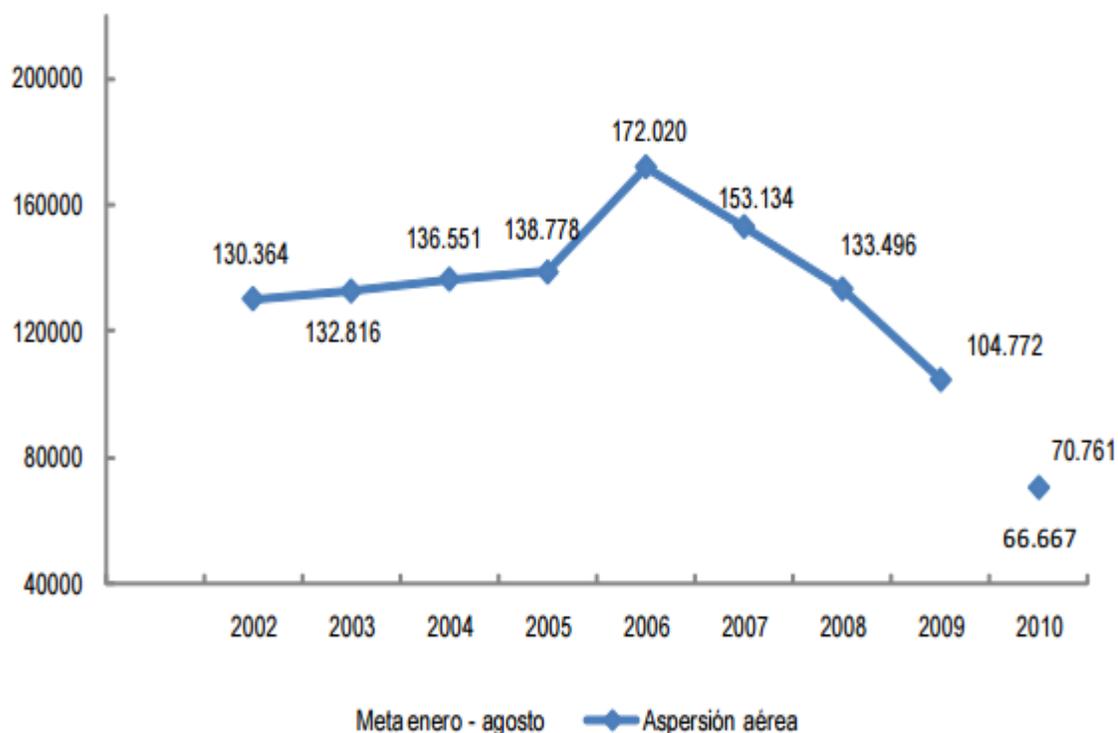
**Tabla 13. Aspersión aérea por departamentos**

Aspersión aérea, por departamentos					
Departamento	Enero - diciembre				Enero - agosto 2010
	2006	2007	2008	2009	
Antioquia	18.093	27.058	10.028	9.281	3.025,64
Arauca	1.400	2.695	2.296	0	-
Bolívar	2.526	7.050	2.214	8.715	4.225,72
Boyacá	638	0	166	117	-
Caldas	1.068	284	0	169	-
Caquetá	5.336	5.084	11.085	6.713	7.502,35
Cauca	1.536	3.498	6.891	11.136	14.256,57
Córdoba	5.588	6.259	3.561	742	545,80
Guaviare	15.123	10.880	13.129	12.584	8.982,19
Meta	25.509	15.657	8.708	6.756	3.096,04
N/Santander	1.687	2.683	2.864	1.883	135,35
Nariño	59.865	36.275	54.332	39.992	25.366,34
Putumayo	25.722	26.766	11.898	3.716	3.256,70
Santander	2.404	1.754	422	1.269	153,03
Vichada	5.195	7.193	5.901	1.699	215,62
Total nacional	171.689	153.134	133.496	104.772	70.761,35

Fuente: Dirección antinarcoóticos de la Policía Nacional

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

### Ilustración 12. Aspersión aérea por departamentos



Fuente: Dirección antinarcóticos de la Policía Nacional, Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

#### 3.3.1.1.9 Indicador 9. Desplazamiento forzado

Según la Ley 387 de 1997 se entiende por desplazado, “(...) toda persona que se ha visto obligada a emigrar, dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de los siguientes situaciones causadas por el hombre: conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de Derechos Humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”. Entre 2002 y 2009 se registraron 2.203.801 personas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). A

la fecha, según datos del RUPD, las mayores reducciones porcentuales de población desplazada se presentan en los departamentos de Magdalena (-93,9%), Vichada (-81%), Risaralda (-77,2%) y Valle (-76%). Los departamentos con mayor número de personas expulsadas son Nariño (17.110), Antioquia (14.101), Cauca (9.013) y Tolima (8.354). Entre 2007 y 2008, el número de personas víctimas del desplazamiento forzado disminuyó en 22,8%. Córdoba y Cauca fueron los departamentos en donde se registró un mayor incremento en el número de desplazados, mientras que el número de personas expulsadas disminuyó de manera significativa en Amazonas, Guainía y Sucre.

A nivel nacional, al comparar 2006 y 2008, se observa que el número de personas desplazadas se redujo en 10,5%, principalmente en los departamentos de Guajira, Amazonas, Sucre, Bolívar y Caldas. En Magdalena, Córdoba, Quindío y Nariño se observó un incremento en el número de víctimas del desplazamiento. Al mes de agosto de 2010 se encuentran registradas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) 3.517.136 personas y 807.089 hogares. Del total de personas, 1.111.644 se registraron entre enero de 2006 y agosto de 2010. Los departamentos que registraron, entre enero y agosto de 2010, la mayor cantidad de población desplazada por expulsión son: Antioquia (7.901), Nariño (5.688), Cauca (4.060) y Caquetá (3.979).

**Tabla 14. Desplazados por departamento**

<b>Número de desplazados, por departamento de expulsión</b>					
<b>Departamento</b>	<b>Enero - diciembre</b>				<b>Enero - agosto 2010</b>
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	
Amazonas	147	143	77	74	18
Antioquia	30.162	30.425	28.415	21.093	7.901
Arauca	9.191	11.498	10.100	4.859	1.945
Atlántico	879	1.017	848	307	65
Bogotá D.C.	766	933	1.026	648	64
Bolívar	22.305	19.670	12.964	4.701	912
Boyacá	1.734	1.920	1.390	756	54
Caldas	5.004	4.415	2.938	1.133	153
Caquetá	20.015	18.874	17.055	10.597	3.979
Casanare	1.276	1.450	1.093	659	106
Cauca	13.992	15.784	19.810	12.391	4.060
Cesar	12.916	12.649	8.265	2.899	394
Chocó	8.172	10.789	9.710	6.099	1.422
Córdoba	7.559	9.004	13.133	7.403	2.332
Cundinamarca	3.441	4.732	3.730	1.569	149
Guainía	592	677	489	354	100
Guaviare	4.332	4.594	5.419	2.967	859
Huila	6.937	9.438	9.242	7.264	2.027
La Guajira	9.407	6.127	4.213	2.723	408
Magdalena	17.992	28.412	16.657	2.946	697
Meta	17.753	13.758	11.630	5.873	1.725
Nariño	18.760	36.386	32.242	24.150	5.688
N/Santander	9.154	8.549	7.554	3.895	748
Putumayo	12.419	14.904	13.170	7.101	2.178
Quindío	625	901	1.053	649	143
Risaralda	2.193	2.716	1.845	628	42
San Andrés y Prov.	2	0	0	0	0
Santander	7.798	9.472	6.658	2.864	767
Sucre	6.619	6.075	3.717	1.285	168
Tolima	17.770	22.177	20.824	11.512	3.080
Valle del Cauca	17.132	20.811	19.533	7.281	2.180
Vaupés	326	353	434	215	55
Vichada	1.562	2.946	2.648	769	204
Ajuste	779	75	71	9	10
<b>Total Nacional</b>	<b>289.711</b>	<b>331.674</b>	<b>287.953</b>	<b>157.673</b>	<b>44.633</b>

Fuente: SPOID- Acción Social- Registro Único de Población Desplazada (RUPD)

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

**Ilustración 13. Desplazados por año de expulsión  
(personas)**



Fuente: SPOID- Acción Social- Registro Único de Población Desplazada (RUPD)

Fecha de corte: 31 de agosto de 2010

\* Número de desplazados por año de expulsión.

\*\* Datos preliminares. Las series se ajustan retroactivamente debido al desfase entre el evento de desplazamiento y su declaración. Se considera que la consolidación de resultados para un año completo tiene doce meses de rezago.

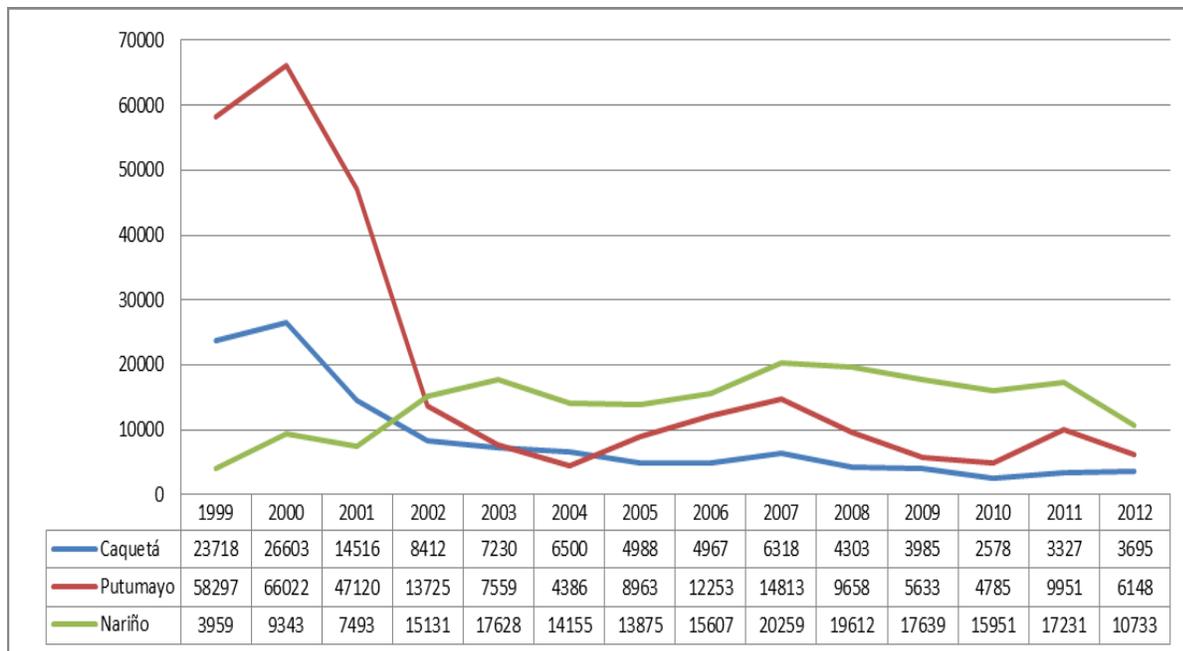
### **3.3.2 Tasas de Violencia y componentes en el Municipio de Tumaco**

Como se presentó en el aparte “Tumaco y el conflicto armado” de este documento, son varios los grupos armados ilegales que hacen presencia en el Municipio de Tumaco, así como son diversos los flagelos que afectan su población como los homicidios, masacres, secuestros, combates, ataques a la población civil y víctimas por minas antipersona o explosivos que se encuentran ligados al negocio del narcotráfico. Por lo que se abordará las cifras, desde lo presentado por instituciones gubernamentales, ONG e incluyendo las respuestas dadas por los pobladores que participaron en la encuesta programada para esta investigación.

Los cultivos ilícitos son la principal causa del conflicto en Tumaco, dado el interés de los grupos armados en controlar no solo el negocio del narcotráfico sino también los aspectos conexos como las rutas, mano de obra, entre otros. Por lo que, es importante analizar esta situación en cuanto a la reducción de cultivos ilícitos en los territorios colectivos a nivel nacional, territorios colectivos que predominan en Tumaco y que sin embargo, no presentan mayor reducción en los indicadores para esa zona del país. Según la Silla Vacía (recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/los-cultivos-de-coca-si-cayeron-pero-no-tanto-45362>):

En la última década los cultivos de coca han disminuido de 163 mil hectáreas a las 48 mil actuales, pero no han variado demasiado dentro de los resguardos indígenas ni dentro de los consejos comunitarios. En resguardos, se han mantenido entre las 6 y 8 mil hectáreas. Y en los consejos afro ha aumentado casi todos los años desde que se comenzaron los censos en 2001, con un aumento significativo -y reciente- en Chocó.

**Ilustración 14. Comparación entre la evolución de la superficie cultivada en coca en Tumaco y las acciones armadas de las guerrillas entre 1991 y 2012**



Fuente: Base de Datos del Conflicto FIP y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.12)

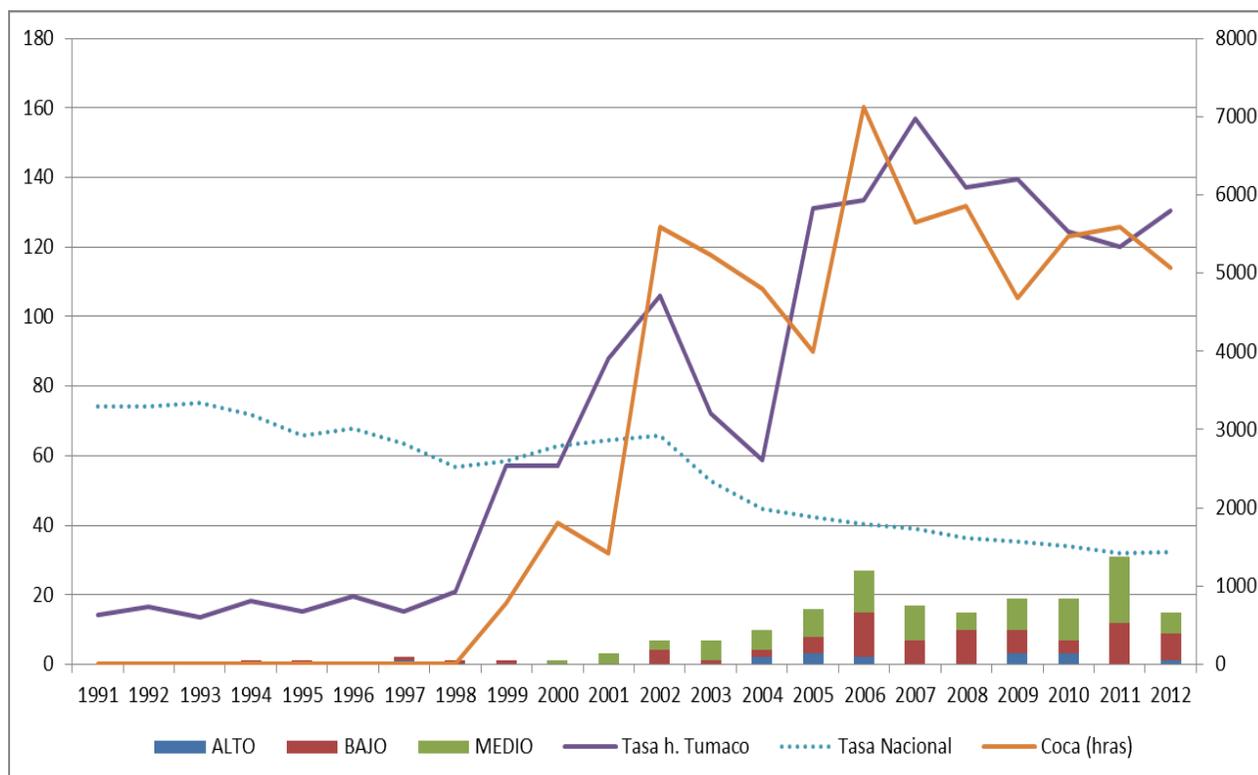
El aumento de los cultivos en el departamento de Nariño se hizo especialmente visible en Tumaco donde se pasó de 776 hectáreas cultivadas en 1999 a 5.065 en 2012. La coca vino acompañada de un aumento en los indicadores de violencia y de la intensidad del conflicto armado que se vieron reflejados en una tasa de homicidio municipal que pasó de 57,06 hpch en 1999 a 130,42 en 2012 y en el progresivo incremento de las acciones armadas guerrilleras, especialmente de atentados contra la infraestructura, hostigamientos y emboscadas. Todo esto sucedía mientras la tasa nacional de homicidio estaba en descenso. (FIP, 2014, p. 12)

Por otra parte, en Tumaco los homicidios muestran niveles incluso superiores a los departamentales y nacionales y en cuanto al desplazamiento presenta tasas que generan gran preocupación, sobre todo porque Tumaco se ha convertido en Municipio receptor de población desplazada aunque no cuenta con condiciones que permitan mejorar la vida de quienes llegan. La unidad de análisis “siguiendo el conflicto” (2014, p. 3), incorpora los siguientes indicadores en su informe:

Como se mencionó, la reciente presencia de actores armados y bandas criminales en el municipio generó un aumento en los niveles de violencia que se ha manifestado con mayor énfasis a partir de 2006. Entre 2000 y 2012 se presentaron 2.427 homicidios, lo que ubica a Tumaco como el lugar con mayor número de víctimas de Nariño por encima de Pasto, su capital. El pico en la tasa municipal de homicidio fue en 2007 y en 2012 fue de 130,4, tres veces más que la nacional (32,3).

Según el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) y el Registro Único de Víctimas (RUV), entre 2000 y 2012 se reportaron en Tumaco 74.348 víctimas de desplazamiento forzado, que representan el 30% del total de víctimas del departamento en el mismo periodo (255.835). Los años más críticos en esta materia fueron 2009 y 2011, cuando priman los desplazamientos intramunicipales, intraurbanos y hacia Ecuador. A esto hay que sumarle que Tumaco se ha convertido en receptor de población desplazada proveniente de municipios cercanos.

**Ilustración 15. Relación entre tasa de homicidio, cultivos de coca y acciones de los GAI en Tumaco 1991-2012**



Fuente: Base de Datos del Conflicto FIP y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, SIMCI

Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.12)

Según información de la base de datos del conflicto FIP (2014), entre 2000 y 2012 en el municipio de Tumaco se presentaron 187 acciones guerrilleras frente a un total de 102 combates por iniciativa de la Fuerza Pública. Este número de acciones representaron el 15% del total de acciones guerrilleras ocurridas durante el mismo periodo en Nariño (1.292), mientras que los combates tuvieron una participación porcentual de 12% sobre el total departamental (840).

Por su parte la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Disponible en: [http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page\\_id=460](http://rni.unidadvictimas.gov.co/?page_id=460)), para el 2012 el Índice de Riesgo de Victimización (IRV) fue de 0,94, una cifra considerablemente alta respecto al departamental, que es de 0,47. Sobre este tema, en la pregunta N°4 de la encuesta realizada en la presente investigación, los

pobladores opinaron así:

Pregunta 4: Considera que vivir en Tumaco entre los años 2002 a 2010 era

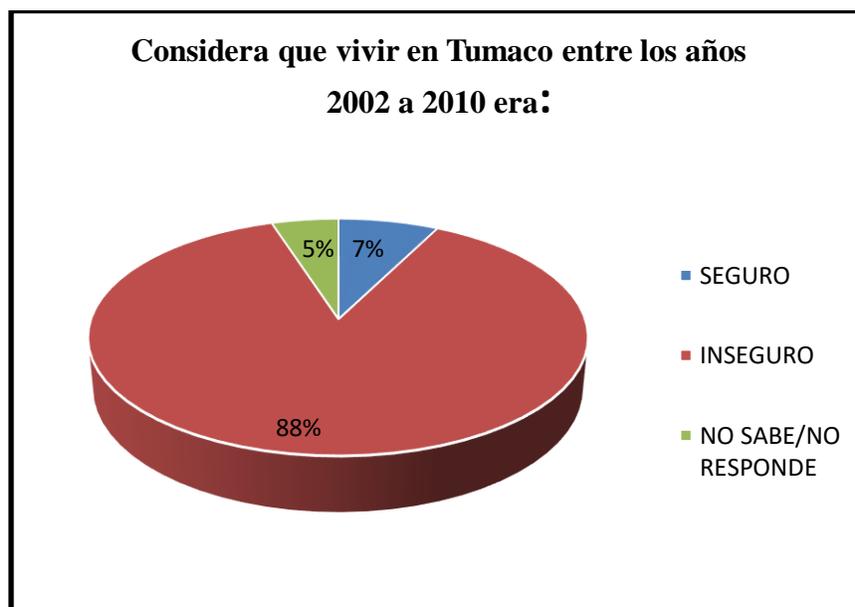
- a. Seguro
- b. Inseguro
- c. No sabe / no responde

**Tabla 15. Resultado a pregunta N° 4**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SEGURO	12	8%
INSEGURO	140	88%
NO SABE/NO RESPONDE	8	5%
TOTAL	160	100%

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 16. Tabulación a respuesta N° 4**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Como se aprecia en la ilustración 16, entre los tumaqueños existe una percepción de inseguridad en su Municipio. Lo anterior confirma lo expuesto por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Pues de las 164 personas encuestadas, 140 personas que equivalen al 88% manifiestan que entre los años en que se desarrolló la PDS, Tumaco (2002 a 2010), fue un Municipio inseguro; frente a 12 personas que consideran que el Municipio es seguro.

Lo anterior, ha complicado notoriamente procesos que permitan disminuir los impactos del conflicto. Pues, debido a conceptos negativos de la situación de seguridad en Tumaco, aún no es posible dar inicio al proceso de restitución de tierras en el marco de la Ley de Víctimas y Restitución (Ley 1448 de 2011) y según la Unidad de Restitución de Tierras (URT), en Tumaco, desde que inició el proceso en 2012 y hasta febrero de 2013 se recibieron 296 solicitudes de restitución, que representan 3.375 hectáreas, las cuales equivalen al 18,6% de las solicitudes en Nariño (1.593). Tumaco es el municipio con mayor número de solicitudes en el departamento, seguido de Pasto con 208; ocupa el puesto 19 a nivel nacional. (Unidad de restitución de tierras. Disponible en: <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/estadisticas/estadisticas-20130204.pdf>.)

Se puede afirmar que la presencia de los grupos armados, es el principal problema de seguridad con que cuenta el Municipio de Tumaco, afirmación que encuentra soporte en algunos apartes del presente documento. Pues la continua disputa de esos grupos, por controlar zonas y el negocio de narcotráfico, no solo pone en riesgo la infraestructura y economía de Tumaco, sino que vulnera los derechos fundamentales de sus habitantes. De hecho, la pregunta N°5 de la encuesta aplicada permite abordar este aspecto, cuyos resultados se muestran a continuación:

1. Pregunta 5: En su criterio, ¿cuáles fueron los principales problemas de seguridad en Tumaco entre los años 2002 a 2010?
  - a. La delincuencia común
  - b. Los grupos armados
  - c. Los homicidios
  - d. El secuestro
  - e. El narcotráfico

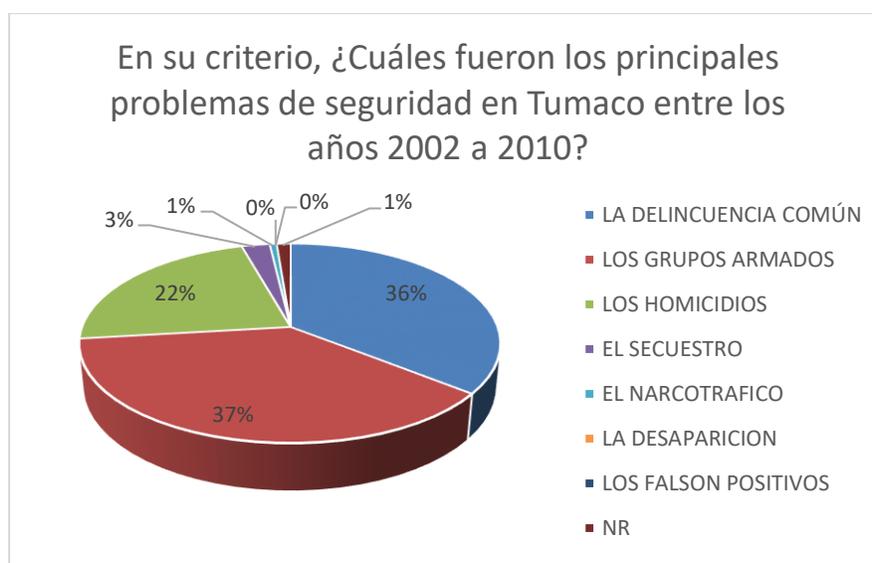
- f. La desaparición
- g. Los falsos positivos

**Tabla 16. Resultado a pregunta N° 5**

OPCIONES	RESPUESTAS	PORCENTAJE
LA DELINCUENCIA COMÚN	57	36%
LOS GRUPOS ARMADOS	60	38%
LOS HOMICIDIOS	36	23%
EL SECUESTRO	4	3%
EL NARCOTRÁFICO	1	1%
LA DESAPARICIÓN	0	0%
LOS FALSO POSITIVOS	0	0%
NR	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 17. Tabulación a respuesta N° 5**



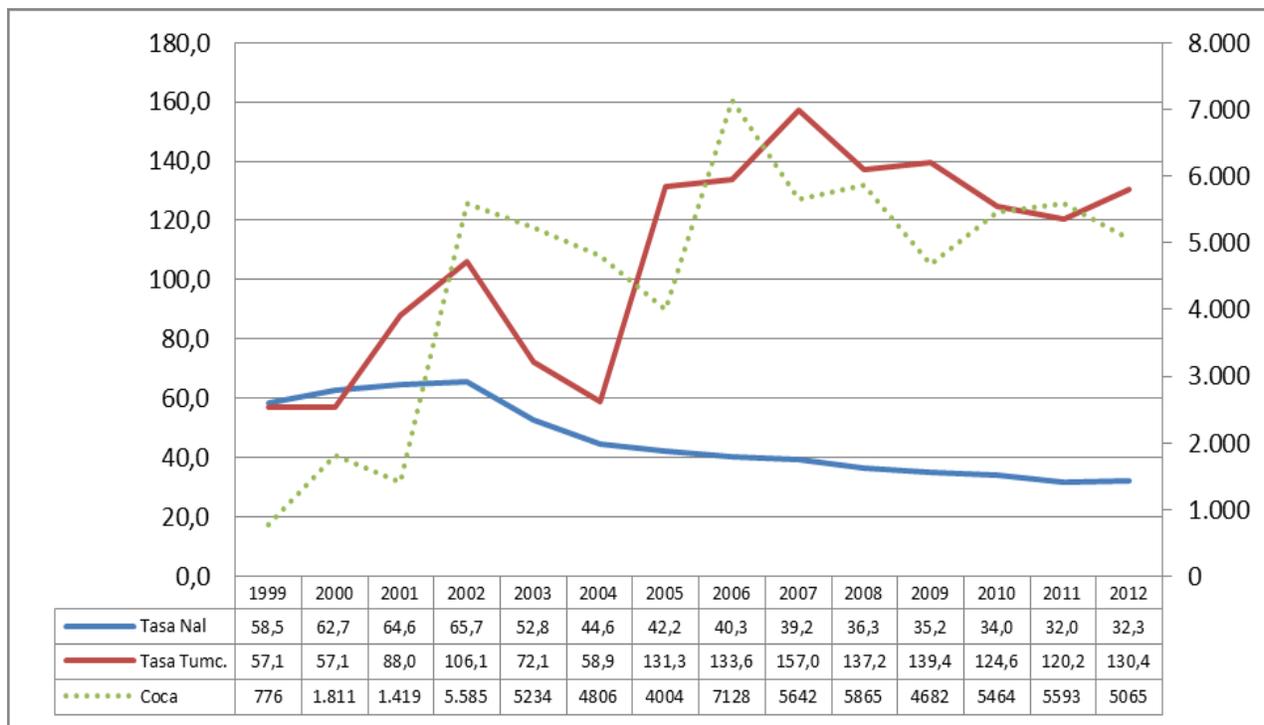
Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Como se observa, 60 personas encuestadas que corresponde al 37%, considera que el mayor problema de seguridad en Tumaco entre los años 2002 a 2010, fue la presencia de grupos armados, lo cual corrobora lo planteado anteriormente. Adicionalmente, hay 57 personas que opinan que fue la delincuencia común. Esto, ha impactado de forma negativa la movilidad del Municipio, pues según la FIP (2014), existen fronteras invisibles que desincentiva a los transportadores. También la economía se ha visto afectada, “en el casco urbano, los pobladores han manifestado que desde los vendedores de minutos, taxistas y mototaxistas hasta los comerciantes, se ven presionados por bandas criminales, delincuencia común y las FARC, para que lleven a cabo los pagos” (FIP, 2014, p.34)

En estos mismos resultados, se observa que el homicidio es considerado como un problema de seguridad, ya que el 22% de las respuestas lo ubican en el tercer lugar. En cuanto a este flagelo, la Fundación Paz y Reconciliación (2014, p. 30), registra:

El homicidio es el hecho que afecta en segundo renglón al municipio y registró durante los ocho años un total de 1.251 víctimas directas. En términos generales se nota una leve disminución a lo largo del periodo. Si bien, luego de su punto más bajo en el año 2010 se dio un nuevo incremento los dos años siguientes, se puede decir que hubo periodos más críticos en los años siguientes a la desmovilización paramilitar del Bloque Libertadores del Sur de las Auc en 2005 mientras que la proyección del presente año es a la baja.

**Ilustración 18. Tasa de homicidio nacional, tasa de homicidio y cultivos de coca en Tumaco 2000-2012**



Fuente: Policía Nacional  
Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.12)

En la gráfica se observa una tendencia ascendente respecto a la tasa nacional, que a partir del 2002 presenta disminución. De hecho el índice de homicidios desde el año 2001, en Tumaco es superior a la nacional e incluso desde 2005 es tres veces mayor. Otra conclusión que a la que permite llegar la gráfica, es que el aumento de los homicidios en Tumaco, coincide con el acrecimiento en los cultivos de coca. De acuerdo con la FIP (2014), (...) el aumento de los homicidios en el municipio coincide con el alza en los cultivos de coca, y asimismo tiene una estrecha relación con el ingreso de los grupos paramilitares en 2002 y la reconfiguración armada que vivió Tumaco tras su desmovilización en 2006 y 2007. (pg. 27)

Así mismo, en los registros de la Policía Nacional se reporta que entre 2000 y 2012 se presentaron 2.427 homicidios en el municipio de Tumaco, lo que lo ubica como el lugar con mayor número de víctimas de Nariño por encima de Pasto, su capital. Además, concentró el 30% del total de víctimas del departamento durante el mismo periodo (8.277).

Las altas tasas en la cifra de homicidios en Tumaco, se explican al unir varios elementos que

giran en torno al control de zonas que resultan trascendentales para el narcotráfico, estas diputas se dan en la zona urbana y rural del Municipio. Los niveles de homicidios en Tumaco son consignados en diferentes informes, de organismos estatales como de organizaciones que siguen de cerca el conflicto en Tumaco y aunque las cifras pueden encontrarse con algunas diferencias, todos aseguran la crisis de Tumaco, pues muestran la superioridad de sus cifras respecto a las nacionales. Por ejemplo, según Molinares y Reyes (2012, p.5):

[...] entre 2000 y 2011 en este puerto del Pacífico se presentaron 2.063 homicidios, lo que lo ubica como el cuarto municipio de Colombia con más muertes violentas. En 2009, por ejemplo, el Observatorio del Delito en Tumaco reportó 277 homicidios, que en 2010 fueron 230, lo que equivale a una tasa de más de 142 por cada 100.000 habitantes, cuando el promedio nacional es de 32. Así las cosas, en Tumaco son asesinadas 4,4 veces más personas que en el resto del país. En cuanto al número de masacres, esta ciudad tiene también registros preocupantes. Junto con Buenaventura encabeza la lista nacional, con trece masacres cometidas en los últimos diez años, en las que fueron asesinadas 74 personas, aunque de acuerdo con los datos de instituciones como la Diócesis de Tumaco las cantidades reales superan de lejos las oficiales. Según la Diócesis, en 2009 y 2010 hubo doce masacres, en las que murieron 95 personas, víctimas en su mayoría de los Rastrojos y las Farc. Para la Diócesis hay un gran subregistro al respecto en toda la región.

Toda esta situación es confirmada por los habitantes del puerto nariñense, pues en los resultados de la encuesta aplicada, respecto a la pregunta N°7 se encuentra la afirmación de las cifras reportadas por diferentes organizaciones.

Pregunta 7. ¿Entre los años 2002 a 2010 usted o su familia fue víctima de algún delito?

- a. Si
- b. No

¿Cuál? (Seleccione si la respuesta anterior es SI)

- a. Robo

- b. Homicidio
- c. Secuestro
- d. Desaparición
- e. Falsos positivos
- f. Amenazas
- g. Extorsión

**Tabla 17. Resultado a pregunta N° 7**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SI	78	49%
NO	81	51%
NR	1	1%
TOTAL	160	100%

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 19. Tabulación a respuesta N° 7**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Aunque la mayor parte de los encuestados no fueron víctimas de ningún delito, pues 81 personas de las 160 encuestas respondieron de forma negativa, lo que equivale al 50%, también se

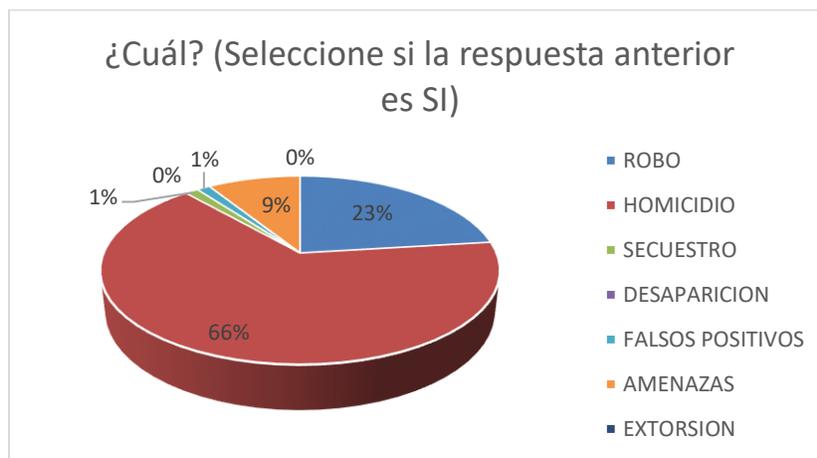
puede apreciar una respuesta positiva de un número importante de participantes, ya que 78 personas correspondiente al 49% de los encuestados fueron víctimas en algún momento del lapso comprendido entre 2002 a 2010. Adicionalmente, al seleccionar el tipo de delito por el cual fueron víctimas, el 65% (51 personas) indicaron el homicidio. Seguido por el robo con 23% (18 personas), luego se ubica las amenazas con 9% (7 personas) y finalmente el secuestro y los falsos positivos, cada uno con 1% (1 persona). Lo cual se indica a continuación:

**Tabla 18. Resultado a pregunta N° 7.1 - opciones**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
ROBO	18	23%
HOMICIDIO	51	65%
SECUESTRO	1	1%
DESAPARICION	0	0%
FALSOS POSITIVOS	1	1%
AMENAZAS	7	9%
EXTORSION	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 20. Tabulación a respuesta N° 7.1**

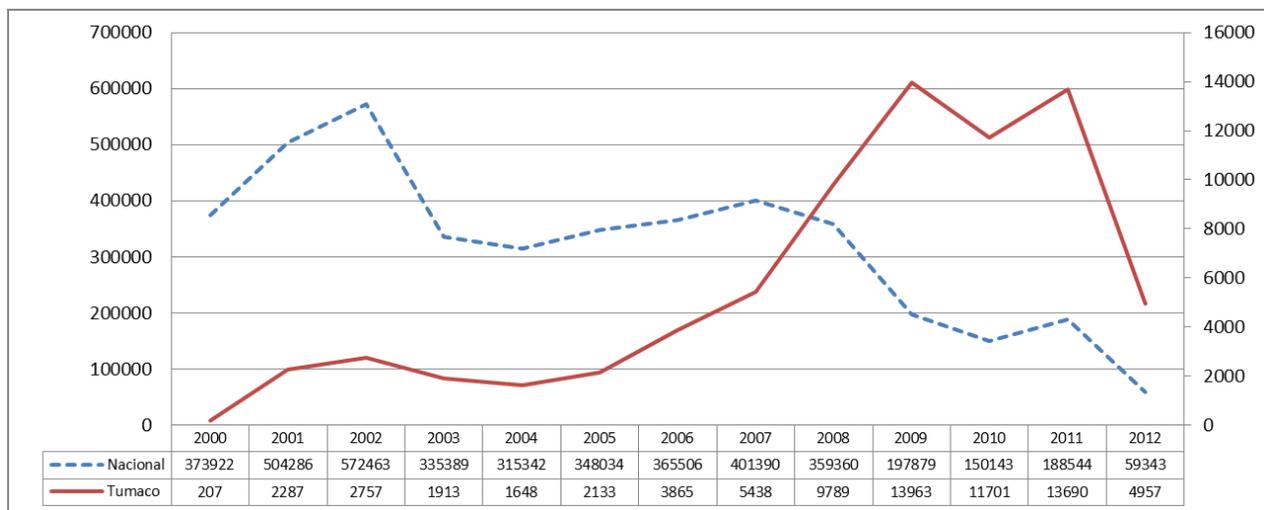


Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

De lo anterior, se puede concluir que existe un proceso sistemático de victimización perpetrado por los grupos armados, pues durante años los niveles de homicidio no disminuyen e impactan sin tregua a los habitantes de la Costa Pacífica.

La violación a los derechos fundamentales son una constante durante las últimas décadas. Afectan de forma individual y colectiva, en zona urbana y rural, sin hacer distinción de ningún tipo. Otro ejemplo claro de esta afirmación, es lo que sucede con el índice de desplazamiento forzado, pues según el Sistema de Población Desplazada (SIPOD) y el Registro Único de Víctimas (RUV), entre 2000 y 2012 se reportaron 74.348 víctimas de desplazamiento forzado en Tumaco, que representan el 30% del total de víctimas del departamento en el mismo periodo (255.835). Así mismo lo ubican como el municipio más afectado de Nariño, después de El Charco, Barbacoas, Policarpa y Olaya Herrera

**Ilustración 21. Desplazamiento forzado a nivel nacional y en Tumaco 2000-2012**



Fuente: SIPOD y UARIV; Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH

Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.29)

La FIP (2014, p.29), presenta el siguiente análisis sobre el fenómeno del desplazamiento:

Al igual que los cultivos de coca, las acciones armadas y los homicidios, entre 2000 y 2012 se dio un aumento en el número de víctimas de desplazamiento forzado en Tumaco, indicando una tendencia contraria a la evolución del desplazamiento a nivel

nacional. A diferencia de la dinámica nacional que presentó sus puntos más altos en 2002 y 2007, en el municipio los picos se presentaron en 2009 y 2011.

El desplazamiento no pasa desapercibido, ya que sus cifras son alarmantes y el impacto humanitario de gran envergadura. En este aspecto, Molinares y Reyes (2012, p.5) presentan las siguientes cifras que son tomadas de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes):

En 2011 de Tumaco se desplazaron forzosamente 10.898 personas, la segunda mayor cantidad de personas en esta situación en un municipio del país, después de Buenaventura. De 2001 a 2011, 56.092 personas fueron desplazadas, de las cuales 10.547 eran niños; a su vez, en ese mismo periodo Tumaco recibió 23.778 personas, ocupando el primer puesto de municipios receptores en toda la costa nariñense según el Sistema de Información de Población Desplazada (Sipod) de Acción Social.

Como se señalaba en uno de los apartes del presente documento, el desplazamiento es de lo rural a lo urbano pero también interurbano. Esto, generado por las “fronteras invisibles”, la imposición de horarios para el ingreso o salida de ciertas zonas, la lucha de grupos armados por los espacios, las extorsiones, vacunas, amenazas, asesinatos y masacres e incluso los combates en los que la población civil queda en medio del fuego cruzado, son la razón por la cual el desplazamiento no disminuye. Pero no solo son estas las causas del fenómeno, continuando con Molinares y Reyes (2012, p. 5):

A lo que se suman los desplazamientos ocasionados por las fumigaciones de cultivos ilícitos, que afectan también los de pan coger, así como los cuerpos de agua. El me general de 2010 de la Umata (Unidad Municipal de Atención Técnica Agropecuaria) de Tumaco así lo confirma.

A raíz de los desproporcionales resultados erróneos de la fumigación, se está presentando el fenómeno de desplazamiento por hambre, lo que conlleva el aumento de la violencia, robos, asesinatos y prostitución infantil, un cruel desenlace para una

política que busca mejorar la calidad de vida de los colombianos, generando un problema social que debe ser atendido por las partes responsables del hecho.

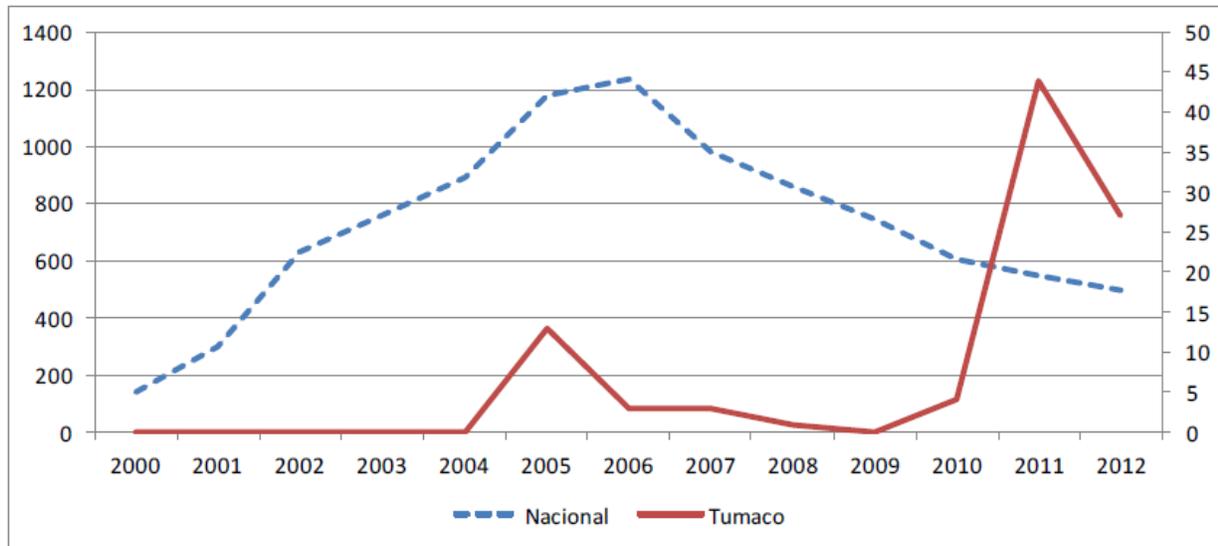
Son muchos los casos de desplazamiento que se han registrado, en los que incluso, familias enteras deben renunciar a su vida en Tumaco y desplazarse hacia el interior del país o migrar hacia el Ecuador, pues su integridad está en riesgo. La Diócesis de Tumaco (2011), plasma algunos casos que pueden resultar aterradores, pero es la realidad en la que vive la población de la costa pacífica nariñense:

Sin embargo, cansadas de vivir en este clima de terror, muchas familias huyen o envían a sus hijos jóvenes a otras ciudades del interior del país o al Ecuador. En el barrio Viento Libre tuvieron que sacar a 20 jóvenes en un solo fin de semana debido a la aparición de un panfleto con una lista de amenazados. Dicho panfleto circuló en el mes de abril del 2010.

Y como si no fuera suficiente, a finales del año 2009, con el primer secuestro extorsivo de una profesional de familia comerciante, entró a Tumaco esta modalidad que ahora afecta también a los estratos altos, comerciantes y políticos. Más de uno ha trasladado sus negocios a otras ciudades – y en Tumaco se cierran todavía más las fuentes de trabajo.

En Tumaco también se registran víctimas por minas antipersonales, así como existe reporte de munición sin explotar. Aunque hasta el 2010, los casos fueron menores que a nivel nacional, se debe tener en cuenta puesto que es efecto del conflicto abordado

**Ilustración 22. Evolución del número de víctimas por MAP y MUSE en Tumaco y a nivel nacional 2000-2012**



Fuente: PAICMA

Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.32)

El siguiente es el análisis que realiza la FIP (2014, p.32), respecto al tema:

Según el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (PAICMA), entre 2000 y 2012 se reportaron 95 víctimas por minas antipersonal en Tumaco que representaron el 14% del total de personas afectadas en Nariño en el mismo periodo (680), ubicándose como el segundo municipio más perjudicado del departamento después de Samaniego. En él, la población civil ha sido la más perjudicada constituyendo el 69% (65) del total de víctimas mientras que el 31% fueron militares (30). También cabe señalar que el 72% (68) de los afectados resultaron heridos y el 28% (27) fallecieron.

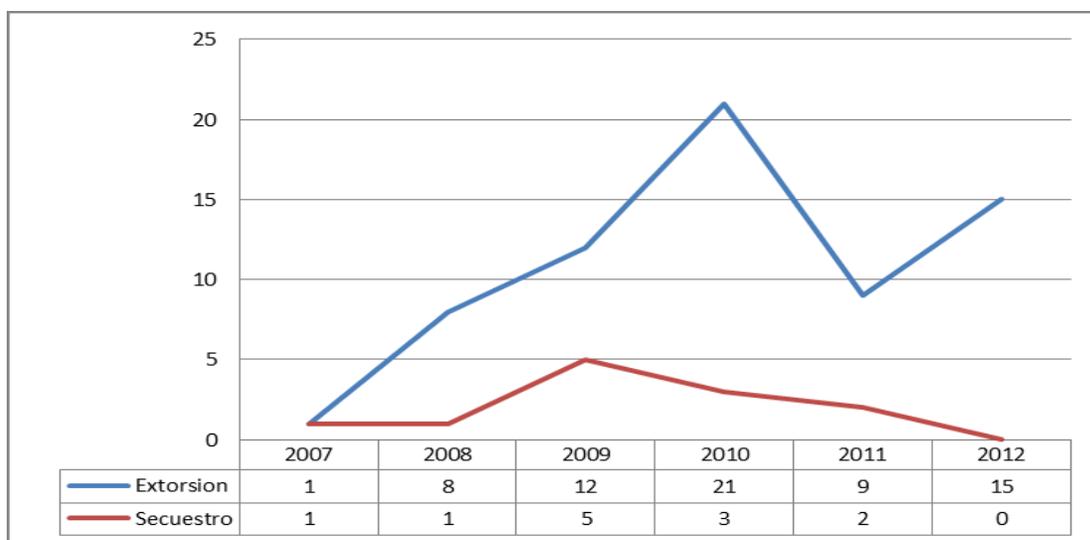
Como se observa en la gráfica, existen diferencias notorias entre la evolución de la problemática a nivel municipal y nacional. Mientras que a nivel nacional el número de víctimas por MAP alcanzó su nivel más alto en 2006 y desde allí mantuvo una tendencia descendente, en Tumaco se presentó el mayor pico en 2011 con 45 víctimas.

Las minas por MAP y Muse activadas durante ese año dejaron como resultado el 46% del total de personas afectadas de los 12 años estudiados.

Por último, pero no menos importante se presenta la evolución del secuestro y extorsión a nivel municipal. La importancia de registrar estos delitos no solo radica en que constituyen una violación a los derechos humanos, sino porque siendo Tumaco un municipio con escasas oportunidades de empleo, baja inversión privada por los niveles de inseguridad, inconvenientes en la economía, entre otros; sumen en una profunda crisis que tiene como protagonistas a sus habitantes.

En la actualidad, las extorsiones son un fenómeno que si bien se manifiesta con mayor fuerza en la zona urbana también ocurre en lo rural donde compañías como Luker, Puerto Hondo y Fedecacao, y pequeños productores de cacao, palma, camarón y del sector microempresarial han tenido que cerrar sus puertas y su producción ante la insostenibilidad de pagar estos tributos ilegales. En el casco urbano, los pobladores han manifestado que desde los vendedores de minutos, taxistas y mototaxistas hasta los comerciantes, se ven presionados por bandas criminales, delincuencia común y las FARC, para que lleven a cabo los pagos. (FIP, 2014, p.34)

**Ilustración 23. Evolución de secuestros y extorsiones en Tumaco 2007-2012**



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional  
Tomado de: Fundación Ideas para la Paz (2014, p.33)

La FIP (2014, p.33), hace un completo análisis sobre estas cifras:

Según información del Ministerio de Defensa, entre 2000 y 2012 fueron cometidos 53 secuestros en Tumaco que representan el 10% del total de hechos cometidos en Nariño en dicho periodo (523). Los puntos más elevados se dieron en 2003 (13) y 2005 (18); posteriormente se presentó un leve repunte en 2009 cuando 5 personas fueron secuestradas. A partir de ese año, los plagios empiezan a descender hasta no reportarse ninguno en 2012.

A diferencia de los secuestros, las denuncias por extorsión han mostrado un notable incremento. Según datos de la Policía Nacional, entre 2007 y 2012 se reportaron 66 extorsiones en el municipio. A lo largo de esos seis años el punto más álgido se vivió en 2010 con 21 denuncias, luego los casos descendieron a 3 y para 2012 volvieron a aumentar hasta llegar a 15.

Pero, la población no solo es protagonista en su papel de escudo y/o víctima por hechos como los descritos en los índices de violencia citados, sino también es vinculada al conflicto a través del reclutamiento de adultos, jóvenes y niños, quienes en busca de oportunidades son engañados y afectan a su misma población. Según una investigación del portal Verdad Abierta, “en Tumaco tanto milicianos de las FARC como de Los Rastrojos han sido los responsables de utilizar y reclutar menores y, según cálculos de la población, estos grupos convocan entre dos y tres menores por semana para apoyar a su agrupación”. En el puerto de la Costa Pacífica Nariñense, es común oír sobre el reclutamiento de jóvenes y niños, mayormente en la parte urbana del Municipio, donde se han instalado controles en barrios, especialmente en zonas donde están ubicados los colegios, e inducen a los niños a unirse, ofreciéndoles el acceso a armas, celulares, sueldo, un estatus respetable, y por ende, podrán salir de la situación de pobreza en que se encuentran. (Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/4272-ninos-de-tumaco-carne-de-varios-canones>). Respecto a este asunto, la Diócesis de Tumaco (2014, p.46) expone:

La deshumanización en la que muchas y muchos hemos caído, duele y molesta también porque no es posible que una madre comente ante el asesinato de su hijo: “Así tenía que terminar porque andaba en malos pasos”. Y peor aún: alrededor no hay nadie

que le diga, que su hijo fue también víctima de un sistema corrupto e injusto que en vez de crear plazas de trabajo para los jóvenes, los recluta para que hagan el servicio militar obligatorio y en vez de mejoras en el sistema de salud o educación ofrece aumentar el número de policías y miembros del ejército para que la guerra continúe sin parar.

La violación de los derechos humanos, no solo afecta a la población afro y mestiza que habita el municipio, sino también es hay panorama de inseguridad en los territorios indígenas de los pueblos awá y el eperara-siapidara, que están ubicados a lo largo de la costa pacífica nariñense. Desafortunadamente, esas son zonas de gran interés para los grupos armados. Molinares y Reyes (2012, p.6) citan lo manifestado por la Pastoral Social de Tumaco:

Según Pastoral Social, los grupos guerrilleros, los paramilitares y la fuerza pública se mueven por todo ese territorio, “en una actitud ilegítima que desconoce la autoridad de la guardia indígena (hombres, mujeres, jóvenes y niños luciendo con valentía y fortaleza no un arma, sino un bastón de mando)”, lo que ha provocado masacres, torturas y desplazamiento, sobre todo en los resguardos awá. Debido a las alarmas, a comienzos de 2009 la Corte Constitucional los incluyó en la lista de pueblos indígenas en peligro de extinción .

Después de abordar estas cifras, son comprensibles los sentimientos de la soledad y temor con que viven los habitantes del Municipio de Tumaco y es que son décadas de violencia que no se ha logrado contrarrestar. Los resultados de la pregunta N°6 de la encuesta aplicada, da cuenta de la percepción de los pobladores:

Pregunta 6: Entre los años 2002 a 2010 Tumaco era un Municipio

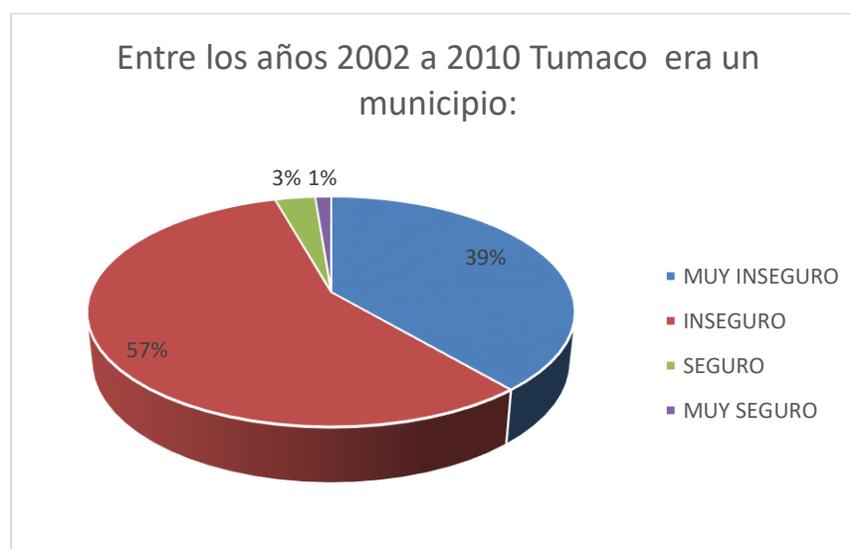
- a. Muy inseguro
- b. Inseguro
- c. Seguro
- d. Muy seguro

**Tabla 19. Resultado a pregunta N° 6**

OPCIONES	RESPUESTAS	PORCENTAJE
MUY INSEGURO	62	39%
INSEGURO	91	57%
SEGURO	5	3%
MUY SEGURO	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 24. Tabulación a respuesta N° 6**



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

Los datos son contundentes, de la 162 personas encuestadas el 57% (91 personas) manifiesta que entre los años 2002 a 2010, Tumaco era un municipio inseguro y el 39% (62 personas) considera que era muy inseguro, frente 3% (5 personas) que opina que Tumaco era seguro y el 1% (1 persona) que era muy seguro. Es decir, cerca del 95% de los participantes de la encuesta ubican a Tumaco como un municipio carente de seguridad.

Entonces, es consecuente afirmar, que en una zona insegura los índices de victimización son superiores y los delitos tocan a un gran número de pobladores del municipio. Según la Unidad de Atención Integral y Reparación a las Víctimas – AURIV, se puede hacer una aproximación a las proporciones desbordadas que tiene el conflicto en esta parte del país. En primer lugar, impresiona el hecho que en sólo ocho años, 75.987 personas se han declarado como víctimas, es decir, que poco menos de la mitad de los habitantes ha sufrido algún tipo de consecuencia por el conflicto armado (Fundación Paz y Reconciliación 2014, p.29).

Como se abordó en el primer capítulo de la presente investigación, para recuperar la seguridad, el orden y hacerle frente a los delitos mencionados anteriormente y así disminuir los índices de violencia a nivel nacional, el gobierno nacional en cabeza del presidente Álvaro Uribe, implementó la PDSO, que contemplaba como una de sus estrategias la recuperación de todo el territorio nacional a través del fortalecimiento de las instituciones del Estado, entre las cuales se encuentra la fuerza pública. En este sentido, Tumaco no fue excepción. La Fundación Ideas para la Paz (2014, p. 25), registra lo siguiente:

Tumaco se encuentra en la jurisdicción de la Tercera División del Ejército, adscrita al Comando Conjunto Sur-Occidente, a través de la Vigésima Tercera Brigada y la Fuerza de Tarea Pegasus, integrada por la Brigada Móvil No. 19, Brigada Móvil No. 32 y Brigada Móvil No. 35. Cabe resaltar que antes del 23 de diciembre de 2011, en Tumaco operaba la Vigésima Tercera Brigada y la Vigésima Novena Brigada, pero con la creación de la Fuerza de Tarea Pegasus, se concentraron las operaciones conjuntas únicamente en el municipio de Tumaco, como parte del Plan Espada de Honor, para desarticular el frente 29, a las columnas móviles Daniel Aldana y Mariscal Sucre de las FARC, además de las bandas criminales al servicio del narcotráfico y el Frente Comuneros del Sur del ELN.

Estas unidades actúan de manera conjunta con la Fuerza de Tarea contra el Narcotráfico de la Armada Nacional, adscrita a la Segunda Brigada de la Infantería de Marina, la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército con sede en Tumaco, aeronaves de apoyo para transporte y fuego artillado de la Aviación del Ejército y la Fuerza Aérea Colombiana, la Armada Nacional, grupos de apoyo del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI) y la Policía Nacional. Estas unidades son

especialmente numerosas en los alrededores de los municipios de Tumaco y Barbacoas.

Para el 2012, el número de efectivos de la fuerza pública en Tumaco superaba los siete mil hombres que conformaban la fuerza de tarea Pegaso, que a su vez estaba compuesta por la Policía (el Grupo de Operaciones especiales y la Sijín), el Ejército, la Fuerza Naval del Pacífico, el Gaula militar y de la Policía, entre otras instituciones militares y de policía, y la Fiscalía General de la Nación. (Molinares y Reyes, 2012). Sin embargo, bajo la mirada de la población esto no ha sido factor de cambio e incluso los intentos de acercamiento de los miembros de la fuerza pública a la población civil, pone a estos últimos en riesgo, Así lo registra Molinares y Reyes (2012, p. 12):

Otro aspecto generador de violencia es que, en algunas oportunidades, cuando las autoridades intentan acercarse a la población, lo hacen para pedir información sobre los grupos armados, convirtiéndola, en muchas ocasiones, en objetivo militar de los ilegales.

Para ganarse la confianza de la ciudadanía, además de combatir la presencia de los grupos armados ilegales, a la fuerza pública se le asignó también la tarea de hacer jornadas cívico-militares que, a juicio de algunas organizaciones consultadas, intentaron, y lo siguen haciendo, sustituir la inversión social que demandan las comunidades

Según la FIP (2014), Entre el año 2000 y 2012 se registraron un total de 102 combates en Tumaco por iniciativa de la fuerza pública, muchos de ellos como resultado de operativos en zonas de la cabecera municipal como en el sector rural de Tumaco, donde hacen presencia diferentes grupos armados ilegales. A pesar, de lograr capturas de gran importancia para la desarticulación de esos grupos, los resultados respecto a los índices del conflicto no son los mejores. Lo que genera inconformidad por parte de los pobladores en el accionar de la fuerza pública, así se evidencia en los resultados obtenidos en la pregunta N°13 de la encuesta:

Pregunta 13: ¿Usted considera qué los operativos realizados fueron suficientes para disminuir la violencia en Tumaco entre 2002 a 2010?

- a. Si
- b. No
- c. No sabe

**Tabla 20. Resultado a pregunta N° 13**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SI	10	6%
NO	115	72%
NO SABE	30	19%
NR	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 25. Tabulación a respuesta N° 13**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Para este caso, la información muestra que 115 personas de las 160 encuestadas y que equivale al 72%, manifiestan inconformidad frente a los operativos realizados por la fuerza pública, ya que los consideran insuficientes en sus resultados de disminuir la situación de violencia en el municipio. Solo 10 personas correspondientes al 6% se mostraron satisfechas, pero lo que resulta sorprendente es que 30 personas, es decir el 19% de los encuestados ni siquiera están enterados de los resultados.

En definitiva, esto confirma aquello de que la presencia física de la fuerza pública no garantiza la recuperación del territorio o el mejoramiento de la seguridad en forma definitiva.

En este sentido, es necesario avanzar en abordar los resultados de acciones adicionales del gobierno, para recuperar la seguridad y garantizar el disfrute de los derechos fundamentales. Un ejemplo es la acción estatal a través la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial busca implementar una política que tiene como objetivo “generar las capacidades institucionales necesarias para asegurar el acceso y la protección de derechos fundamentales de la población de los territorios afectados históricamente por el conflicto armado y los cultivos ilícitos” (UACT – s.f. Recuperado de: <http://www.consolidacion.gov.co/?q=content/pol%C3%ADtica-nacional-de-consolidaci%C3%B3n-y-reconstrucci%C3%B3n-territorial>)

A pesar que, la presencia de la fuerza pública logre minimizar la violencia y que se evidencia en estadísticas que indican la reducción en asesinatos, la tasa de estos hechos en Tumaco duplica la media nacional. Por lo que, ha aumentado sustancialmente el miedo y la sensación de inseguridad. De acuerdo con un informe de la Diócesis de Tumaco (2011), “la percepción general es que la situación se les ha salido de las manos (a la fuerza pública) y que no controlan la situación de orden público. Este grave aumento de la inseguridad ha ocasionado, por parte de la población, una desconfianza grande en la Fuerza Pública”

Como muestra de lo anterior, es el resultado a la pregunta N°11 de la encuesta aplicada que se presenta a continuación:

Pregunta 11: En su opinión los delitos y la inseguridad en Tumaco entre los años 2002 a 2010, con respecto a años anteriores

- a. Aumentaron
- b. Disminuyeron

c. Siguieron igual

**Tabla 21. Resultado a pregunta N° 11**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
AUMENTARON	96	60%
DISMINUYERON	13	8%
SIGUIERON IGUAL	46	29%
NR	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 26. Tabulación a respuesta N° 11**



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

Aunque se registra el esfuerzo del gobierno nacional por recuperar la seguridad y terminar con el conflicto, para lo cual ha puesto en marcha diferentes estrategias como el fortalecimiento de la fuerza pública, la erradicación de cultivos y otras políticas que garanticen el disfrute de los derechos humanos, es evidente que no lo ha conseguido. La percepción de los encuestados es contundente, puesto que 96 personas (60%) considera que los delitos aumentaron en Tumaco durante el periodo en que se ejecutó la PDSO, seguido de 46 encuestados (29%) que no notaron ningún cambio en los índices que se venían registrando, frente a 13 personas (8%) que opinan sobre una disminución en los delitos.

Otra estrategia a la que le apuntaba la PDSO para disminuir los índices de violencia, es la cooperación de la población al denunciar delitos que agudicen el conflicto. Sin embargo, en un Municipio como Tumaco en el que confluyen diferentes actores armados y grupos ilegales, es difícil lograr la confianza de la población, porque sienten una continua amenaza a su integridad al estar en el medio de las confrontaciones.

A pesar de esfuerzos por conquistar la confianza de la población civil de parte de las instituciones del orden y de la ley, en la comunidad todavía se oye con mucha frecuencia advertencias o consejos de NO denunciar a nivel local los hechos delictivos, “porque la persona que denuncia aquí corre riesgos”. Estas advertencias son reforzadas por múltiples ejemplos, donde testigos o denunciante posteriormente fueron victimizados. (Diócesis de Tumaco, 2011, p.55)

Es poca la colaboración respecto a denuncias que recibe la fuerza pública por parte de los habitantes del municipio, e incluso argumentan que no reciben información, esto debido a la desconfianza que la población les tiene. Por esta razón la población se siente más protegida por otros entes, incluso ajenos al Estado. Esta afirmación también se encuentra fundamentada en los resultados de la pregunta N°12 de la encuesta aplicada para la presente investigación:

Pregunta 12: ¿Entre los años 2002 a 2010 usted se sintió protegido por

- a. La Alcaldía
- b. La Gobernación
- c. La Policía

- d. El Ejército
- e. ONG / Fundaciones
- f. Seguridad privada
- g. Otra ¿Cuál?

**Tabla 22. Resultado a pregunta N° 12**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
LA ALCALDIA	21	13%
LA GOBERNACION	12	8%
LA POLICIA	10	6%
EL EJERCITO	10	6%
ONG / FUNDACIONES	53	33%
SEGURIDA PRIVADA	6	4%
OTRA	39	24%
NR	9	6%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 27. Tabulación a respuesta N° 12**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Según Molinares y Reyes (2012), hay presencia de organizaciones internacionales y ONG nacionales que trabajaban en programas sociales y acompañamiento a la población, logrando neutralizar la llegada de nuevos actores armados. Incluso a la fecha, siguen canalizando esfuerzos y recursos para brindar oportunidades que impacten en el proyecto de vida de los participantes, Tal vez, en virtud del trabajo que estas organizaciones realizan es que el 33% de los encuestados considera que la mayor protección la reciben de estos entes, esto equivale a 53 personas. En segundo lugar, se encuentra la opción “otra” con el 24% que corresponde a 39 personas encuestadas, es de resaltar que en su mayoría hacen referencia a la iglesia católica, seguido de resguardos indígenas. En tercer lugar, se encuentra la alcaldía con 21 personas que se traducen en el 13% de los encuestados, y como cuarta opción seleccionada está la Gobernación que registra 12 personas, es decir el 8%. Es paradójico que las instituciones estatales con mayor presencia en el municipio, como la policía y el ejército, solo cuenten con el 6% cada uno que corresponde a 10 personas cada uno. Aún más preocupante, que solo al unir los resultados de las instituciones del gobierno (Municipal, Departamental y Nacional) logren igualar a las ONG.

Una razón que justifica la poca credibilidad de la población Tumaqueña en las instituciones del Estado, es la corrupción. Para citar un caso, que demuestra esta aseveración es lo sucedido a inicios de septiembre de 2009, cuando el jefe del DAS de Tumaco fue capturado junto a varios agentes de la policía con cargos de ser apoyo de las Águilas Negras. Así lo manifiesta la Diócesis de Tumaco (2011, p.52):

Durante la captura del jefe del DAS también se llevaron a más de 30 presuntos integrantes de este grupo paramilitar, pero hoy a varios de esos detenidos se les ve circular otra vez libremente por las calles de Tumaco.

Con estos graves antecedentes, una persona prudente, con familia y que vive en este ambiente de miedo, no va a confiar en las instituciones del “orden y de la ley”.

A partir de este caso citado por la Diócesis de Tumaco (2012) se identifica otra razón por la cual hay incredulidad e inconformidad en el actuar de las entidades estatales y es la falta de eficacia en sus procesos judiciales. A pesar de que la PDSD, contemplaba el incremento de la judicialización de delitos de alto impacto social, la realidad es otra. En esta situación incide la falta de garantías con las que contaban los funcionarios y testigos de los pocos procesos que se

adelantaban contra victimarios, los cuales resultaban estancados por falta de material probatoria y al final se cerraban por vencimiento de términos: La Diócesis de Tumaco (2011, p,54) indica:

Una de las causas radica en la deficiente seguridad e independencia de los jueces, fiscales, defensores de oficio o miembros del CTI. Ellos aquí se encuentran bajo presión por parte de los diferentes actores armados.

Un caso importante en este sentido, fue el registrado en el 2009, cuando cuatro jueces de garantías fueron amenazados, de los cuales tres salieron del Departamento (Diario del Sur, mayo 12 de 2009), lo que generó nuevamente retomar los procesos por otros funcionarios y esto ocasionó ineficacia judicial. En este sentido la Diócesis de Tumaco (2011, p,55) resalta la importancia de que los “jueces especializados que tengan su sede fuera del alcance directo de los actores armados”.

En lo que respecta al elemento judicial, también se presenta altos niveles de impunidad en los casos de homicidio, violación a los derechos humanos, entre otros, por lo que los victimarios saben que no serán castigados y esta dinámica favorece que se sigan cometiendo más delitos. En este sentido, la encuesta aplicada para la presente investigación permite evidenciar a través de la respuesta a la pregunta N°14, la importancia que tiene para los pobladores contar con condenas ejemplares para los delincuentes:

Pregunta 14: ¿De las siguientes medidas cuál considera la más adecuada para disminuir la violencia y los delitos en Tumaco? (Puede escoger dos)

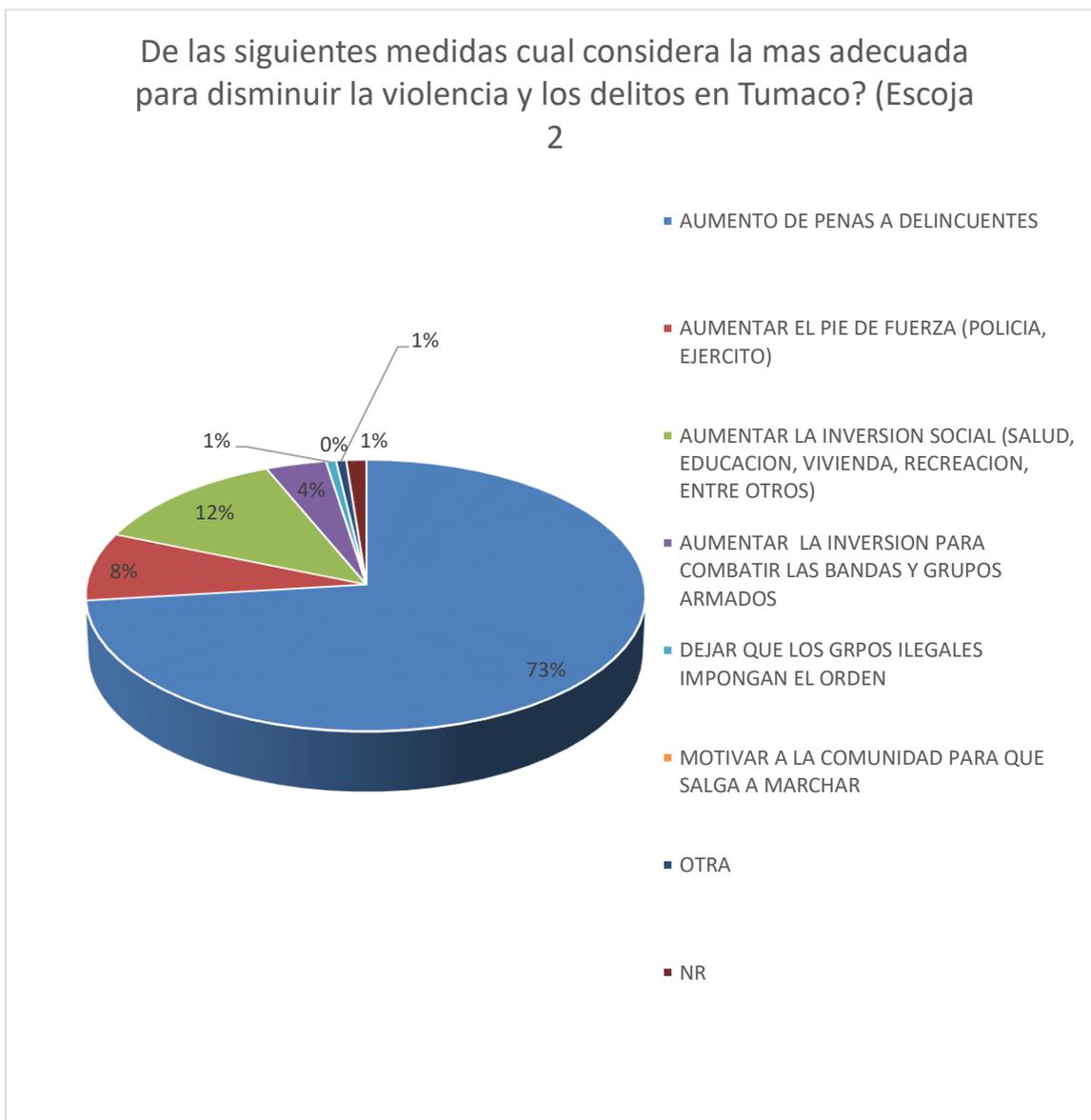
- a. Aumento de penas a delincuentes
- b. Aumentar el pie de fuerza (Policía, Ejército)
- c. Aumentar la inversión social (salud, educación, vivienda, recreación, entre otros)
- d. Aumentar la inversión para combatir las bandas y grupos armados
- e. Dejar que los grupos ilegales impongan el orden
- f. Motivar a la comunidad para que salga a marchar
- g. Otra ¿Cuál?

**Tabla 23. Resultado a pregunta N° 14**

<b>OPCIONES</b>	<b>RESPUESTAS</b>	<b>%</b>
AUMENTO DE PENAS A DELINCUENTES	117	73%
AUMENTAR EL PIE DE FUERZA (POLICIA, EJERCITO)	13	8%
AUMENTAR LA INVERSION SOCIAL (SALUD, EDUCACION, VIVIENDA, RECREACION, ENTRE OTROS)	20	12%
AUMENTAR LA INVERSION PARA COMBATIR LAS BANDAS Y GRUPOS ARMADOS	6	4%
DEJAR QUE LOS GRPOS ILEGALES IMPONGAN EL ORDEN	1	1%
MOTIVAR A LA COMUNIDAD PARA QUE SALGA A MARCHAR	0	0%
OTRA	1	1%
NR	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

### Ilustración 28. Tabulación a respuesta N° 14



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

Se observa en la gráfica que el 73% correspondiente a 117 personas, opinan que para disminuir la violencia y los delitos en Tumaco, lo más acertado es el incremento de las penas a los delincuentes. Solo el 12%, es decir 20 personas consideran que la inversión social es una estrategia adecuada para disminuir la violencia y los delitos. Solo el 8% que representan 13 personas indican

que se debe aumentar el pie de fuerza y 6 personas que constituyen el 4% seleccionar la estrategia de aumentar la inversión que esté encaminada a combatir las bandas y los grupos armados.

En los resultados de la pregunta, ninguno de los participantes registró la movilización de la comunidad, como una opción para disminuir la violencia y los delitos. Sin embargo, se ha registrado 9 movilizaciones, aunque posteriores a la ejecución de la PDSO, es decir entre los años 2010 y 2012. Según registra la Diócesis de Tumaco (2014), la primera movilización se dio en septiembre del año 2010 a raíz del asesinato de un joven estudiante de administración pública en un atentado sicarial en la ciudad. Aunque el atentado iba dirigido contra otra persona, este pereció en el hecho de manera indiscriminada. Sólo dos meses después cerca de 2.000 tumaqueños se convocaron nuevamente en las calles para realizar una marcha, debido al secuestro del exalcalde de Tumaco, Nilo Del Castillo y su esposa Gioconda Segovia. A mediados de 2011, la violencia se manifestó en las instalaciones del Sena y produjo la muerte de un vigilante de la institución, para lo cual se manifestaron sus estudiantes con una nueva marcha. Posteriormente, unos sicarios atacaron de muerte al rector de la Institución Educativa “Faustino Arias Reinel” del corregimiento La Guayacana, lo que generó la indignación del Sindicato Municipal de Maestros de Tumaco y la sociedad en general, quienes se movilizaron en una marcha que contó con la participación de unas 2.000 personas.

Por su parte, la Fundación Paz y Reconciliación (2014), indica que los sucesos acontecidos y el contexto general de violencia e inseguridad que se vivía en ese momento, llevó a que las instituciones públicas y privadas de Tumaco tomaran la iniciativa de convocar a una nueva marcha en agosto para manifestar el rechazo a la violencia, obteniendo una respuesta positiva de la comunidad que salió a las calles.

Seguidamente fue la Gobernación de Nariño y candidatos a la misma, que aprovecharon la oportunidad para arroparse en la sociedad movilizada contra el principal problema de Tumaco, la violencia, y exigir un “paquete de soluciones” al Gobierno Nacional, obteniendo una multitudinaria acogida que desbordó todas las marchas realizadas hasta el momento, con cerca de 30.000 participantes.

Indiscutidamente, la bomba en la Estación de Policía en febrero del año 2012 estimuló una nueva marcha en rechazo a la violencia. En ella participaron cerca de 10.000 personas y contó con la presencia del Gobernador de Nariño, el Obispo de la Diócesis, El Defensor Regional del Pueblo y el Comandante de la Regional Cuatro de Policía. En esta ocasión el tradicional recorrido tuvo

una modificación especial: pasar por enfrente del lugar del atentado terrorista. Mensajes de apoyo de organismos de cooperación internacional y gobiernos extranjeros se hicieron escuchar en la marcha. Finalmente, en junio de ese mismo año, la Alcaldía Municipal organizó una manifestación por las calles de la ciudad en contra del conflicto. La ocasión se justificó en los atentados a unas torres de energía por parte de las Farc, que dejaron a la ciudad por cerca de diez días sin el servicio. Sin embargo, en esta oportunidad se hizo notorio un poco de uso político de la marcha (p. 42).

Lo descrito a lo largo de esta investigación, respecto a la situación de Tumaco, es evidencia de un arrinconamiento de las Instituciones militares y políticas ante la presencia de los grupos armados ilegales; especialmente ante la ofensiva de las FARC, quienes se han posicionado en zonas rurales y urbanas del Municipio de Tumaco.

Las estrategias han sido claras: hacer volar por los aires el corazón de las instituciones locales a toda costa, sin mayores consideraciones sobre los efectos perversos de éstas estrategias, en términos de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Al ser zonas de iniciativa en la confrontación, Tumaco es en la actualidad “vitrina” para mostrar el poderío político y militar de las Farc.

Las marchas promovidas por las mismas entidades gubernamentales de orden Departamental y Municipal, dan cuenta de la ineffectividad de las estrategias implementadas en el Municipio de Tumaco, desde el Gobierno Nacional. De ahí la respuesta masiva de la comunidad para reclamar sus derechos. Como evidencia de lo anterior, está el resultado a la pregunta N°10 de la encuesta aplicada, que se presenta a continuación:

Pregunta 10. En su opinión, ¿las estrategias para prevenir la violencia entre los años 2002 a 2010 en Tumaco, fueron exitosas?

- a. Si
- b. No
- c. No sabe / no responde

**Tabla 24. Resultado a pregunta N° 10**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SI	11	7%
NO	91	57%
NO SABE	53	33%
NR	5	3%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 29. Tabulación a respuesta N° 10**



Fuente: Elaboración propia

Resultados de encuesta a 160 personas

La mayoría de las personas encuestadas, manifiestan que no fueron exitosas las estrategias para prevenir la violencia entre los años 2002 a 2010. Pues 91 personas que representan el 57%, frente

a 11 personas (7%) que dan favorabilidad de los resultados de prevención de las estrategias implementadas. Lo preocupante de los resultados es el gran número de personas que no sabe si hubo éxito o no, ya que el 33% de los encuestados, es decir, 53 personas, eligieron la opción 3 de las respuestas posibles. Este último resultado puede ser evidencia de que al no conocer las estrategias implementadas, tampoco se puede asegurar su éxito.

Efectivamente, los resultados obtenidos de la encuesta aplicada en la pregunta N°9, permite evidenciar el desconocimiento de la población, sobre las estrategias que contenía la PDSD en las seis líneas de acción que relacionaba y con las que pretendía el logro de los objetivos estratégicos que en ella misma se describen.

Pregunta 9. ¿Conoce las medidas de prevención de la violencia que se hayan realizado en Tuma co entre los años 2002 a 2010?

- a. Si
- b. No

¿Cuál? (Seleccione si la respuesta anterior es SI)

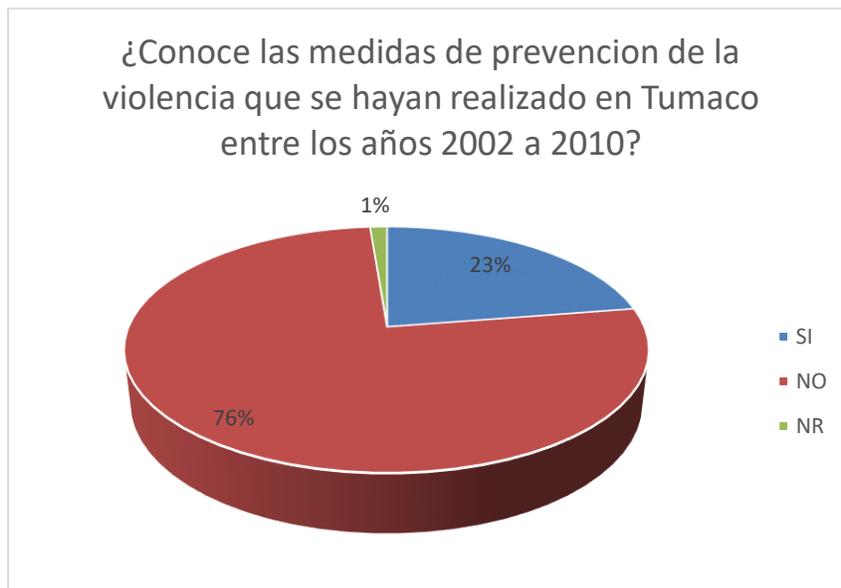
- a. Recompensas
- b. Redes de cooperantes e informantes
- c. Despliegue de la fuerza publica
- d. Programas sostenibles de desarrollo
- e. Atención de las necesidades más urgentes
- f. Otra ¿Cuál?

**Tabla 25. Resultado a pregunta N° 9**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SI	36	23%
NO	122	76%
NR	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

### Ilustración 30. Tabulación a respuesta N° 9



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

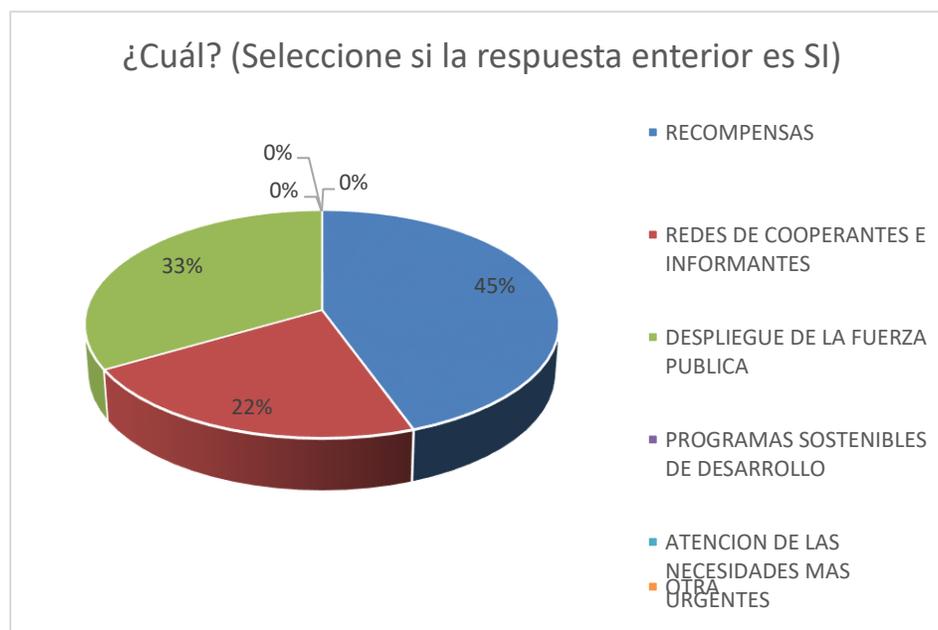
El 76% de los participantes encuestados (122 personas), manifiestan que no conocen las medidas de prevención de la violencia aplicadas en Tumaco, frente a un 23% que dice conocerlas. El 23% corresponde a 36 personas, que en su mayoría (16 personas) indican que se encuentran enterados de la estrategia denominada “recompensas”, seguida del despliegue de fuerza pública con 33% correspondiente a 12 personas y la estrategia nombrada como “redes de cooperantes e informantes”, registra un 22%, es decir, 8 personas conocen esa estrategia, lo cual se presenta a continuación:.

**Tabla 26. Resultado a pregunta N° 9.1**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
RECOMPENSAS	16	44%
REDES DE COOPERANTES E INFORMANTES	8	22%
DESPLIEGUE DE LA FUERZA PUBLICA	12	33%
PROGRAMAS SOSTENIBLES DE DESARROLLO	0	0%
ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES MAS URGENTES	0	0%
OTRA	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

**Ilustración 31. Tabulación a respuesta N° 9.1**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Las opciones para escogencia de los encuestados, son las que mayor énfasis tienen en la presentación de la PDS. En este sentido es importante resaltar, que las estrategias denominadas “programas sostenibles de desarrollo” y “atención de las necesidades más urgentes”, que teniendo en cuenta la historia de violencia de Tumaco, pueden impactar de forma positiva, son desconocidas para los habitantes encuestados.

Se hace necesario lograr una explicación veraz sobre los factores estructurales de la guerra, así como los elementos que han amplificado la situación de violencia en el Municipio de Tumaco. Pues, no es posible hablar del fin de la guerra cuando se desconoce una realidad que profundiza los efectos de la violencia y como se ha visto a lo largo del documento, una fallida aplicación de políticas que se han tornado ineficientes como resultado de la omisión de características del escenario en el que se implementan. La presencia de grupos guerrilleros, paramilitares, bandas criminales y delincuencia común, es un elemento notorio y decisivo para los índices de violencia presentado en Tumaco, pero se ve complementado con problemáticas de tipo social que el Estado no ha logrado atender, dejando de lado incluso, las necesidades básicas de un gran porcentaje de la población. Una muestra de los anterior, es la reacción del gobierno frente al incremento de la tasa de homicidio entre los años 2000 a 2002, que se centró en fortalecer la presencia estatal a través de la prolongación del Plan Colombia en Tumaco y sus zonas rurales. Como lo exponen Molinares y Reyes (2012):

El Plan Colombia inició un fuerte aumento en la fumigación aérea de herbicidas sobre los territorios colectivos de propiedad de los consejos comunitarios. Nariño, liderado por Tumaco, ha sido, por mucho, el más fumigado de los 32 departamentos de Colombia durante los últimos diez años.

El estudio de organizaciones como Wola, el Centro de Política Internacional, la Asociación Minga e Indepaz, expone que a pesar de la fumigación a gran escala, los cultivos de coca han demostrado ser difíciles de erradicar en Tumaco. Así mismo lo explican Molinares y Reyes (2012), esto es en gran parte como resultado de la ausencia del Estado en la mayoría del territorio y la falta de otras alternativas económicas para los productores. Por lo que, la acción del Estado debe ser más amplia, que simplemente incrementar el pie de fuerza, como lo señala Antonio

Navarro Wolf, quien fue gobernador de Nariño entre enero de 2008 y diciembre de 2011, de nada sirve “poner fuerza militar si no está acompañada por programas sociales y vínculos con la población”, es que la presencia física de fuerza pública no significa la recuperación del territorio en Tumaco, pues hay barrios enteros bajo el control de grupos al margen de la Ley, situación que se ha abordado a lo largo del presente documento.

Por otra parte, se ha implementado un fuerte plan de erradicación de cultivos ilícitos, entre lo que se encuentra la aspersión y la erradicación voluntaria, pero tampoco se ha logrado mucho, ya que en Tumaco hay cerca de la mitad de los cultivos ilícitos del Departamento de Nariño, lo que contribuyó a que se convirtiera en una zona de consolidación y lo que justifica el incremento en el pie de fuerza, sobre todo en la cabecera municipal de Tumaco. De igual manera, se han implementado programas alternativos de producción que terminan siendo improvisaciones y sin continuidad, como lo sucedido con proyectos como la palma y el cacao en las zonas rurales. En este sentido Molinares y Reyes (2012) exponen que dichos programas son una especie de pantalla y están basados en estudios de escritorio, sin tener en cuenta las características del territorio. En el caso de los proyectos liderados por las ONG y el gobierno, no se han realizado con una mirada de reconstrucción social, según lo manifiesta la Diócesis de Tumaco (2011), pues hay proyectos en los que se hace inversión en la compra de lanchas, camionetas, chalecos, pero al poco tiempo se acaban, porque solo se usan como pretexto y sin ninguna lógica o interés de continuidad. Así lo exponen Molinares y Reyes (2012)

El Plan nacional de consolidación fue creado en 2004 para intervenir en 15 regiones del país en cuatro fases: alistamiento, recuperación, transición y estabilización. Consiste en “la armonización y sincronización de las acciones del Estado en el territorio en función de la dinámica de la recuperación de la seguridad territorial, que corresponde a la fuerza pública, para neutralizar la amenaza contra la institucionalidad democrática”. Sus objetivos incluyen proteger al ciudadano con el fin de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, responsabilidad de la Policía Nacional y del sistema judicial, y, también, impulsar el desarrollo económico, social, cultural e institucional, que corresponde a la acción integral del Estado para promover el desarrollo humano. (p.27).

En cuanto a la población desplazada, a pesar de que hay un pronunciamiento de la Corte Constitucional en el 2009, a través de dos autos en los que ordenó a las instituciones estatales correspondientes la protección de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento como es el caso de los awá y eperara-siapidara, para lo que se formuló propuestas que nunca se ejecutaron. Lo mismo ocurrió para la población afro víctima de desplazamiento, pues era necesaria poner en marcha una “ruta étnica” para la protección de sus tierra y patrimonio y garantizar una atención humanitaria integral. Sin embargo, esto solo se logró hasta finales del 2010 con la participación de la Diócesis de Tumaco y algunas ONG, con la elaboración de un material didáctico construido de forma participativa. En este sentido, Molinares y Reyes (2012) manifiestan que existe un descontento generalizado frente a las tareas que les corresponde a las instituciones estatales, a fin de cumplir las órdenes de la Corte Constitucional, pues solo hasta el 2011 se evidencia una mejoría en su atención.

Lo que se evidencia en el Municipio de Tumaco, es que la política oficial predominante es asistencialista y no se establecen políticas de prevención a delitos. Es necesario que el Estado funcione combatiendo delitos complejos como el desplazamiento, el reclutamiento de menores, los homicidios, las amenazas, entre otros, con la implementación de políticas que tengan continuidad, reemplazado la visión de un Estado guerrero, por un Estado de paz que tenga como foco la población civil y sus necesidades. En este sentido, los pobladores Tumaqueños resaltan la ausencia del Estado, pues su realidad muestra que en el tema de seguridad el Gobierno no hizo lo suficiente en el periodo de ejecución de la PDSD. Esto se evidencia en los resultados de la pregunta N°8 de la encuesta realizada.

Pregunta 8. ¿Cómo califica lo que hizo el gobierno nacional para combatir la violencia en Tumaco entre los años 2002 a 2010?

- a. Insuficiente
- b. Suficiente
- c. Más que suficiente

**Tabla 27. Resultado a pregunta N° 8**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
INSUFICIENTE	134	84%
SUFICIENTE	16	10%
MAS QUE SUFICIENTE	8	5%
NR	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 32. Tabulación a respuesta N° 8**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Los resultados a la pregunta demuestra, que a juicio de los Tumaqueños, lo hecho por el Gobierno durante la vigencia de la PDSO no fue suficiente. Pues, el 84% considera que las políticas y acciones emprendidas para contrarrestar las causas y hechos de violencia no fueron suficientes. Seguido de un escaso 10% que representa a 16 personas que manifiestan como suficiente y solo un 5% que lo realizado fue más que suficiente.

Por otra parte, la concepción de seguridad que se construyó con la puesta en marcha de la PDS, se basó en la recuperación del territorio, a través del aumento de la fuerza pública. Lo anterior, muy alejado de la conclusión a la que se llega en los “Talleres del Milenio” patrocinados por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, desarrollados a inicios del siglo XXI y liderados por Luis Jorge Garay y cuya implementación se hace necesaria en un territorio tan olvidado como lo es el Municipio de Tumaco:

[...] la seguridad debe tener un carácter de bien público fundamental, que trascienda la concepción de seguridad exclusivamente como defensa y seguridad. La seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de coacción, de intimidación o de penalización por parte del Estado sobre la sociedad, sino que se fundamenta en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad, respeto a las diferencias, y en un ambiente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva. (PNUD-ACCI, 2002).

Como lo exponen algunos investigadores y escritores, citados a lo largo de este documento, en el imaginario de un gran número de ciudadanos, persiste la idea de que hablar de seguridad democrática es similar a la defensa del territorio, aumento de pie de fuerza y el mantenimiento del orden. Pero, se puede decir, que para los Tumaqueños que experimentaron la aplicación de la PDS, sin mayores logros, se traduce en la protección para todos y la protección no es más que la acción y efecto de proteger, es decir, es un cuidado preventivo ante un eventual riesgo para evitar que reciba daño; lo que incluye la atención de NBI al tiempo de la recuperación del territorio. Esto se evidencia en las respuestas a la pregunta N°3 de la encuesta aplicada.

## 2. Pregunta 3. En qué piensa cuando le mencionan “seguridad democrática”

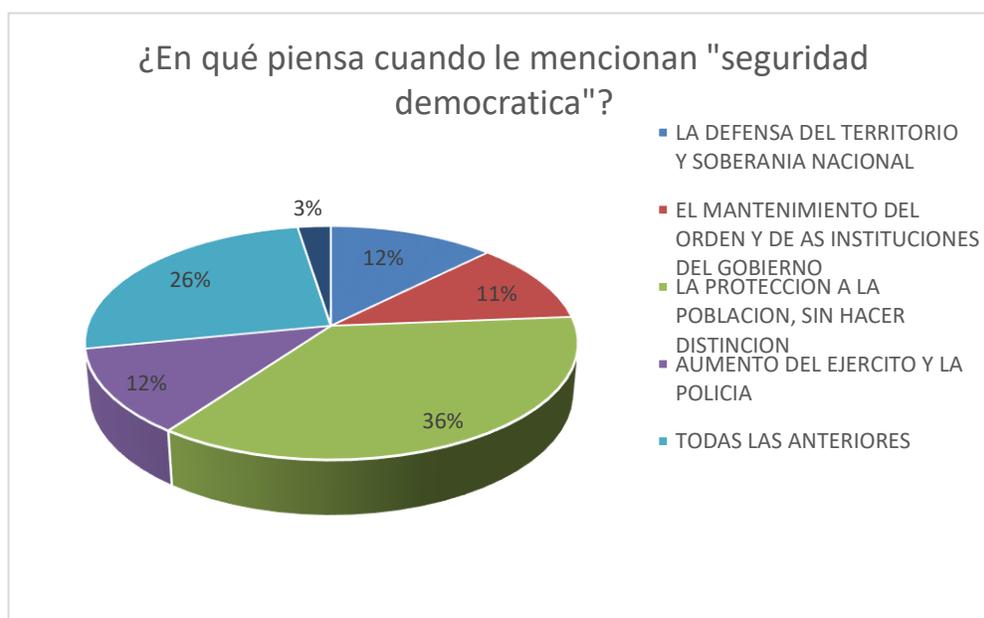
- a. La defensa del territorio y soberanía nacional
- b. El mantenimiento del orden y de las instituciones del gobierno
- c. La protección a la población, sin hacer distinción
- d. Aumento del ejército y la policía
- e. Todas las anteriores
- f. Otra ¿Cuál?

**Tabla 28. Resultado a pregunta N° 3**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
LA DEFENSA DEL TERRITORIO Y SOBERANIA NACIONAL	20	13%
EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y DE AS INSTITUCIONES DEL GOBIERNO	18	11%
LA PROTECCION A LA POBLACION, SIN HACER DISTINCION	58	36%
AUMENTO DEL EJERCITO Y LA POLICIA	19	12%
TODAS LAS ANTERIORES	41	26%
OTRA		0%
NR	4	3%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 33. Tabulación a respuesta N° 3**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

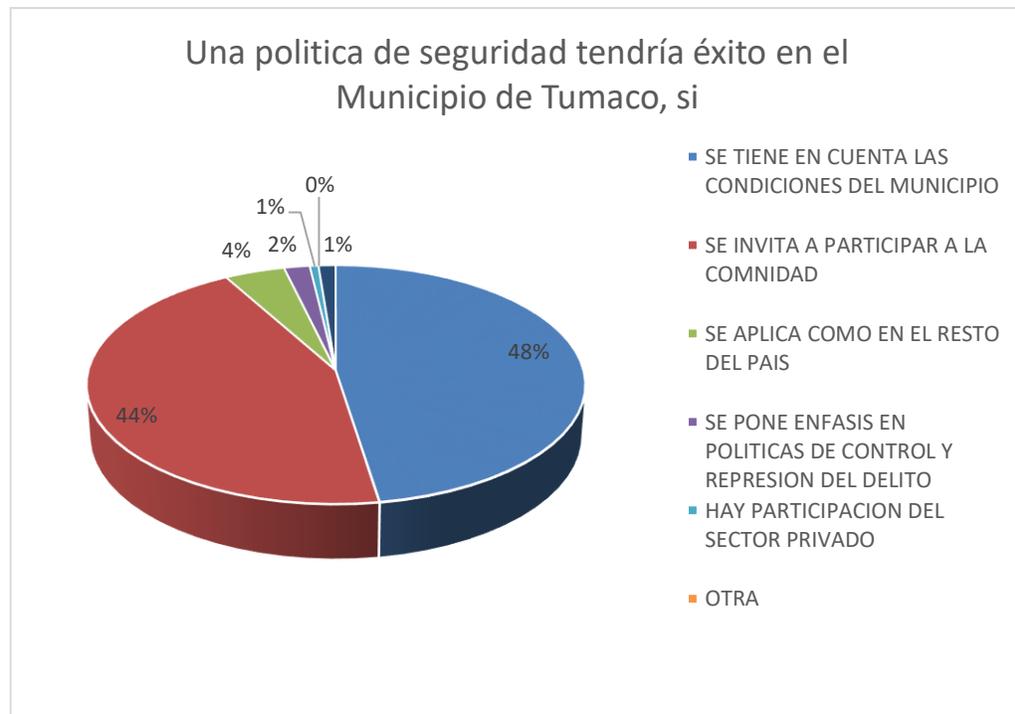


**Tabla 29. Resultado a pregunta N° 15**

OPCIONES	RESPUESTAS	%
SE TIENE EN CUENTA LAS CONDICIONES DEL MUNICIPIO	76	48%
SE INVITA A PARTICIPAR A LA COMUNIDAD	71	44%
SE APLICA COMO EN EL RESTO DEL PAIS	7	4%
SE PONE ENFASIS EN POLITICAS DE CONTROL Y REPRESION DEL DELITO	3	2%
HAY PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO	1	1%
OTRA	0	0%
NR	2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Ilustración 34. Tabulación a respuesta N° 15**



Fuente: Elaboración propia  
Resultados de encuesta a 160 personas

Como se puede observar, el 48% de los encuestados (76 personas) piensan que una política de seguridad tendría éxito al tener en cuenta las condiciones del Municipio, el 44% (71 personas) consideran que la participación de la comunidad es clave para el éxito de dicha política, solo el 4% (7 personas) opina que la aplicación de la política como en el resto del país garantizaría el éxito y el 2% (3 personas) aprecia que es necesario poner énfasis en políticas de represión y control del delito.

El gobierno nacional, no puede ni debe seguir evadiendo la responsabilidad frente a la situación que se presenta en Tumaco. Es imperativo que se tomen medidas efectivas para contrarrestar tantos años de violencia y abandono, que han desencadenado una realidad que golpea a todos los habitantes y que claman por la intervención estatal. Pero no solo en la presencia de fuerza pública sino la atención de las necesidades que permita brindarles posibilidades de mejorar la calidad de vida, al contar con oportunidades en educación de calidad, empleo, prestación de un servicio de salud eficiente, redes de acueducto y alcantarillado, entre otras, para todos los tumaqueños.

Ahora, es relevante tener en cuenta la posible firma del proceso de paz que adelante el gobierno nacional con las FARC, la guerrilla más antigua, con mayor número de combatientes y mayor registro de acciones violentas, que se registra en el país. Es de resaltar, que la firma del acuerdo de paz es una oportunidad histórica para que el país reoriente sus esfuerzos y políticas, que le permita resolver sus problemas reales. Pues, el conflicto lo que hace es crear inestabilidad social y política, puesto que su atención y uso de recursos, genera que se posponga la solución de problemas como la pobreza, desigualdad, corrupción, entre otros, que por años se acumulan, que se evidencia en zonas del país, como es el caso de Tumaco.

Una vez se llegue al escenario del posconflicto, es importante que haya empoderamiento de la comunidad en iniciativas, decisiones y formulación de políticas, por lo que la agenda de paz, se construiría de abajo hacia arriba; de lo regional a lo nacional, siendo los Municipios la primera línea de posconflicto en el país. Se debe reestructurar que los acuerdos, políticas y programas para el Municipio, no se tomen en la cúpula de las organizaciones políticas o en proyectos de escritorio, sino que nazcan del consenso de los pobladores como de organizaciones sociales a nivel regional.

Sin embargo, en Tumaco hay preocupación por los efectos que se puedan presentar una vez se firmen los acuerdos. Pues, algunos frentes han ejecutado acciones violentas pese a que se declaró el cese unilateral al fuego.

Si en algunas regiones del país se ha constatado la reducción de acciones militares a raíz del inicio de las negociaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las Farc en La Habana (Cuba), en Nariño y especialmente en Tumaco estas no se han reducido de la misma manera. Con lo que está ocurriendo actualmente en Tumaco con la Columna Móvil Daniel Aldana y en general con el Frente 29 y el Bloque Sur de las Farc, surge la preocupación de la alineación que localmente se dé con los acuerdos de paz que puedan surgir. (Fundación Paz y Reconciliación, 2014, p. 40)

Aunque el reto en el escenario del posconflicto para Tumaco es bastante alto, ya que cohabitan los tres actores armados y se debe evitar el rearme en otro grupo subversivo. Además, se debe pensar que hay un camino largo en lo referente a seguridad, convivencia e inversión social que insta la intervención del gobierno en todos los niveles para que estos problemas propios de la región, sean tratados de manera estructural; esto con el fin de cambiar los vacíos económicos, sociales e institucionales que le dieron paso al conflicto.

En estas regiones, el hecho de tener una población olvidada históricamente; los índices de desempleo alarmante, la realidad de contar con una geografía selvática que ha sido utilizada para los cultivos de uso ilícito o como corredores para el tráfico de armas o de drogas y en donde confluyen muchos actores como las guerrillas de las FARC-EP, ELN, grupos de paramilitares, bandas criminales, narcotraficantes, todos ellos en disputa por el territorio, podría significar que en estas regiones sigan ocurriendo hechos que no permiten brindar mayor seguridad a sus comunidades. (Diócesis de Tumaco, 2014, p.50)

Entonces, en cualquier escenario es relevante que la construcción de la paz involucre como prioridad una inversión social que se evidencie en el desarrollo armónico incluyente y que respete la autonomía y diversidad de Tumaco, con el fin de lograr resultados duraderos y sostenibles.

Es evidente que desde hace varias décadas los tumaqueños han sido víctimas de la violencia y el fuego cruzado de los diversos actores armados que hacen presencia en ese Municipio, lo que ha generado profundos daños en sus territorios y que sean objeto de constantes violaciones a sus derechos humanos tales como hostigamiento, pérdida de autonomía, amenazas, señalamientos,

perdida de territorios, asesinato de líderes comunitarios, expansión de los cultivos ilícitos, reclutamiento forzado, lo que sin duda son causales de una economía frágil y una comunidad con inestabilidad social.

Finalmente, es preciso mencionar que la PDSO se convirtió en el medio que el Estado defendió y ejecutó para el logro de la paz y adicionalmente concentró los esfuerzos del gobierno durante los últimos años. Por lo que, existe un aislamiento de políticas públicas relacionadas con la protección social enfocadas en las minorías étnicas, como es la población de Tumaco.

### **Recomendaciones**

Se sugiere:

1. Considerar corregir o modificar las estrategias diseñadas de acuerdo a los resultados obtenidos en la investigación. Involucrando a todos los factores que intervienen en el programa o acción evaluada.
2. Es necesaria una visión integradora por parte del Estado que tenga su centro en la población civil. Con el fin de identificar y analizar las causas que ocasionaron la deficiencia en la PDSO en materia de protección y prevención en el Municipio de Tumaco, cuyos resultados sean tenidos en cuenta para futuras políticas públicas de seguridad.
3. Se sugiere territorializar la política de seguridad, con el propósito de generar coherencia entre las acciones de la política y los problemas sociales y públicos de las comunidades.
4. Hacer análisis de los contenidos entre los principios de la PSDS y los principios tanto administrativos del Estado Colombiano como los de las culturas de las comunidades que serán intervenidas.
5. Realizar consultas previas a la comunidad para el diseño de futuras políticas de seguridad, que permita una construcción bottom – up y que cuenten con un fundamento teórico al que se ajusten.

## Conclusiones

### 5.1 Aportes de la investigación a la pregunta de investigación

La historia de Colombia ha sido una historia que se caracteriza por un componente esencial que no ha faltado a lo largo de todos estos años: la violencia. Desde la época de la conquista hasta nuestros días, Colombia ha sido un país que se ha construido sobre ella. El derramamiento de sangre ha sido de generación en generación y ésta ha sido utilizada como instrumento para alcanzar el poder, o bien, para mantenerse en él.

La intensificación de las acciones violentas emprendidas por las FARC, permitió que el mensaje del candidato Álvaro Uribe Vélez fuera acogido por una sociedad cansada del conflicto y que demandaba políticas de “mano dura”.

Tumaco es un Municipio afectado por la pobreza y el olvido, sus habitantes hace muchos años reclaman la atención del Gobierno Nacional. Aunque la pobreza es la misma de hace cuarenta años, la tranquilidad solo es un recuerdo. Además, el narcotráfico ha sido determinante en la situación de violencia que afecta a ese Municipio, logrando establecer centros de acopio de cocaína y convertir a Tumaco en uno de los principales territorios con actividad ilegal ligada al narcotráfico. Pese al incremento de la fuerza pública, no se ha logrado la recuperación del territorio o la anulación de los diferentes actores armados en Tumaco

La dinámica del conflicto armado en Tumaco, ha ocasionado que los diferentes GAI se rearticulen sin mayor inconveniente, agravando flagelos como el desplazamiento, enfentamientos por el control de cultivos ilícitos, las rutas fluviales para el transporte de la droga y la movilización de sus tropas. Lo anterior, sumado a la imposibilidad del goce de los derechos fundamentales, convierten a Tumaco en un caso emblemático de violencia e inseguridad, pese a la implementación de la PDS.

De las estadísticas obtenidas a través de los dos boletines emitidos por diferentes entidades estatales y los resultados de las encuestas aplicadas, se evidencia que los tumaqueños han sido víctimas de la violencia y el fuego cruzado de los diversos actores armados que hacen presencia en ese Municipio, lo que ha generado profundos daños en sus territorios y que sean objeto de constantes violaciones a sus derechos humanos tales como hostigamiento, pérdida de autonomía, amenazas, señalamientos, pérdida de territorios, asesinato de líderes comunitarios, expansión de

los cultivos ilícitos, reclutamiento forzado, lo que sin duda son causales de una economía frágil y una comunidad con inestabilidad social.

La ineficacia en la aplicación de las políticas públicas en las comunidades afrocolombianas ha conducido a que se acentúen los niveles de pobreza y se agudicen los conflictos en los territorios colectivos de comunidades negras. En la actualidad hay falencia e inexistencia en la prestación de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, agua potable y precaria infraestructura social.

La PDSD se convirtió en el medio que el Estado defendió y ejecutó para el logro de la paz, adicionalmente, concentró los esfuerzos del gobierno durante los últimos años. Por lo que, existe un aislamiento de políticas públicas relacionadas con la protección social enfocadas en las minorías étnicas, como es la población de Tumaco.

La idea del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez de construir un Estado cimentado en las nociones de comunidad y solidaridad, encaminada hacia la renovación de la sociedad colombiana, lo que corroboró en su primer Plan de Desarrollo denominado “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006”, donde dedicó 13 puntos, del 5 al 17, a explicar el contenido de su modelo de Estado. Inclusive, su segundo plan de desarrollo, prolongó la iniciativa y fortaleció su proyecto, de allí el nombre de “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, orientando sus políticas, discursos y actividades para la consecución de tal fin.

Etzioni (2006), propone un modelo de Estado, en el que las personas acatan el orden social por moral y no por obligación, es decir no existe un orden social coercitivo. Por lo que hay una conciliación entre la libertad y el orden social. Sin embargo, el orden social y la seguridad democrática expuesto por Álvaro Uribe Vélez se basa en la autoridad con un fundamento moral, justificando las decisiones y actuaciones en que la PDSD como única herramienta para recuperar el orden social y la protección de todos los ciudadanos, sin discriminación.

Ninguna de las formas de participación contempladas y desarrolladas por la PDSD, se identifica con la propuesta de Etzioni (2006), pues para el sociólogo alemán la participación se hace al interior y entre distintas comunidades, en lo que se denomina diálogos morales.

Se observa que la propuesta de Estado comunitario de Álvaro Uribe Vélez no se encuentra identificada con la teoría comunitarista de Amitai Etzioni. Pues el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como lo manifiesta Linz (1971), contiene rasgos típicos de un régimen autoritario, con ideología basadas en las convicciones personales de quien lidera, una fuerte presencia militar, una supuesta

sujeción a la ley la cual se convierte en una participación popular controlada.

Los verdaderos fundamentos de la seguridad democrática, la conciben como aquella que dista del aspecto militar como único campo de acción, sino que es la participación de los ciudadanos el eje fundamental de la misma, tratando de hacerla inclusiva, como interés de todos; comprometiendo a todos los sectores sociales y no solo a la fuerza pública. Lo anterior, permite evidenciar falencias en la concepción de la PDS, desde sus cimientos.

Se puede afirmar que la presencia de los grupos armados, es el principal problema de seguridad con que cuenta el Municipio de Tumaco, afirmación que encuentra soporte en algunos apartes del presente documento. Pues la continua disputa de esos grupos, por controlar zonas y el negocio de narcotráfico, no solo pone en riesgo la infraestructura y economía de Tumaco, sino que vulnera los derechos fundamentales de sus habitantes.

Existe un proceso sistemático de victimización perpetrado por los grupos armados, pues durante años los niveles de homicidio no disminuyen e impactan sin tregua a los habitantes de la Costa Pacífica. Así como, la violación a los derechos fundamentales son una constante durante las últimas décadas. Afectan de forma individual y colectiva, en zona urbana y rural, sin hacer distinción de ningún tipo.

Aunque se registra el esfuerzo del gobierno nacional por recuperar la seguridad y terminar con el conflicto, para lo cual ha puesto en marcha diferentes estrategias como el fortalecimiento de la fuerza pública, la erradicación de cultivos y otras políticas que garanticen el disfrute de los derechos humanos, es evidente que no lo ha conseguido. Lo demuestran los resultados de la aplicación del instrumento para recolección de información primaria, puesto que los encuestados considera que los delitos aumentaron en Tumaco durante el periodo en que se ejecutó la PDS. Por lo que las medidas de protección y prevención de dicha política, no consiguieron los resultados planteados. De hecho, los pobladores manifiestan ni siquiera conocer las medidas referidas.

La percepción de la comunidad Tumaqueña frente a la prevención de la violencia y protección de la población, que garanticen el uso de sus derechos como ciudadanos, no es alentadora; incluso la Alcaldía Municipal de Tumaco (2012) resalta la importancia de “reconocer las características principales en lo Étnico, Territorial y Cultural de los Habitantes del Municipio de Tumaco en toda su extensión, para lograr la construcción de un Diagnostico general de la realidad social y humana que determinará las acciones del Estado, con un enfoque claramente diferencial e incluyente”

Se hace necesario lograr una explicación veraz sobre los factores estructurales de la guerra, así

como los elementos que han amplificado la situación de violencia en el Municipio de Tumaco. Pues, no es posible hablar del fin de la guerra cuando se desconoce una realidad que profundiza los efectos de la violencia y como se ha visto a lo largo del documento, una fallida aplicación de políticas que se han tornado ineficientes como resultado de la omisión de características del escenario en el que se implementan.

Lo descrito a lo largo de esta investigación, respecto a la situación de Tumaco, es evidencia de un arrinconamiento de las Instituciones militares y políticas ante la presencia de los grupos armados ilegales; especialmente ante la ofensiva de las FARC, quienes se han posicionado en zonas rurales y urbanas del Municipio de Tumaco.

## **5.2 Aportes de la investigación a las políticas públicas**

La PDSD se construye desde el nivel central, lo que a juicio de los tumaqueños marca su ineficiencia. Pues, es necesario que se tenga en cuenta las características sociales y étnicas del territorio, por lo que es importante la construcción de diálogos morales y la consulta previa que permitan conocer las necesidades de la comunidad, respecto a una política de seguridad.

Es necesario el diseño de una política de seguridad que cuente con una visión territorializada, que dé respuesta a la comunidad; evitando políticas con enfoque universal que solo responden a un modelo top – down y que deja de lado la dinámica social de las comunidades. En el caso de Tumaco, se debe contar con la participación desde lo individual y las colectividades, a través de consejos comunitarios, grupos focales, buzones ciudadanos, entre otros mecanismos que permitan a la participación ciudadana que constituya un empoderamiento social, con el fin de brindar seguridad de forma equitativa y respetando los derechos diferenciales del Municipio.

Como se evidenció en el presente documento, la PDSD dista de los principios del comunitarismo planteados por Etzioni, por lo que no cuenta con un fundamento teórico. Siendo imperativo que el diseño de futuras políticas de seguridad, se haga bajo un modelo teórico que permita la aplicación de sus postulados.

La PDSD limitó la participación ciudadana a la cooperación ciudadana, los consejos comunitarios, los presupuestos participativos y las veedurías ciudadanas, los cuales se realizaban en cumplimiento de los objetivos del gobierno y motivados en las nociones de autoridad. Pero, el

ejercicio legítimo de autoridad no solo depende de la autorización y la protección, ya que su legitimidad es otorgada mediante la deliberación permanente entre autoridades públicas y comunidad.

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Tumaco - Nariño. (2010). *Caracterización Municipio de Tumaco*. Recuperado de [http://www.tumaco-narino.gov.co/apc-aa-files/30376361326136653033333064623836/CARACTERIZACION\\_2010.pdf](http://www.tumaco-narino.gov.co/apc-aa-files/30376361326136653033333064623836/CARACTERIZACION_2010.pdf)
- Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá. Recuperado de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3KyHfv3BJcs=&tabid=304>
- Ardila, D. (2006). Revisión teórica de la política de seguridad democrática. Biblioteca Virtual Eumed.net. Universidad Industrial de Santander. Recuperado de <http://www.eumed.net/ce/2006/daar.htm>
- Avila, A. (2009). *Conflicto armado en Nariño: reconfiguración del poder regional de los actores armados*. Recuperado de <http://www.arcoiris.com.co/author/avilaariel/>
- Avila, A. (2013). *La guerra sin fin del pacífico nariñense*. Recuperado de: <http://www.arcoiris.com.co/2013/03/la-guerra-sin-fin-del-pacifico-narinense/>
- Bejarano, J. (2011). *Obra selecta*, vol. 2, Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Berganza, G. (2011). *Los Medios de Comunicación y la construcción de un imaginario inseguro y violento en Centroamérica*. Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC). Guatemala. Recuperado de <http://www.sica.int/busqueda/secciones.aspx?IdItem=59439&IdCat=48&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>
- Botero, J. (2008). *Nuestra cultura de violencia*. Bogotá, Colombia: Diario El Espectador. Recuperado de <http://elespectador.com/columna87225-nuestra-cultura-de-violencia>

- Bueno, G. (1996). Crítica a la constitución (sistasis) de una sociedad política como Estado de derecho (homenaje a Carlos Baliñas), *El Basilisco*, n° 22, 1996.
- Bushnell, D. (1984) *Eduardo Santos y la política del buen vecino*. Bogotá, Colombia: El Áncora Editores.
- Calderon, J. (2005). Doctrina de Seguridad Nacional. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad Nacional de Honduras. Recuperado de <http://actualidadunah.files.wordpress.com/2009/07/doctrina-de-la-seguridad-nacional.pdf>
- Celis, L. (2011). Una política de seguridad y defensa para la prosperidad, la democracia y la paz. Oficina de Incidencia Política. ONG Nuevo Arco Iris. Bogotá. Recuperado de <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/1276>
- Consultoría Para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2011) ORG. Bogotá. Recuperado de [www.codhes.org](http://www.codhes.org)
- Constitución Política de Colombia.(1991) Recuperado de [http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion\\_General/constitucion\\_politica.pdf](http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf)
- Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez. (2009). Informe de ejecuciones extrajudiciales en Norte de Santander. Norte de Santander, Colombia. Recuperado de: [http://www.prensarural.org/spip/IMG/pdf/20090210\\_INFORME\\_EJECUCIONES\\_EXTRAJUDICIALES.pdf](http://www.prensarural.org/spip/IMG/pdf/20090210_INFORME_EJECUCIONES_EXTRAJUDICIALES.pdf)
- Consejo Nacional de Planeación - CNP. (2002. ) *Concepto del Consejo Nacional de Planeación a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/PageNotFound.aspx?requestUrl=https://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx>.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2005). *CONPES 3491 (2007). Política de Estado para el Pacífico Colombiano*. Censo general 2005. Cuentas nacionales. Recuperado de <http://www.ica.gov.co/getattachment/94435bcc-62fd-4fa1-9b1c-6467e59a3f9/2007cp3491.aspx>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (s.f). Boletín de prensa *Principales indicadores del mercado laboral: Departamentos-2012*. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml\\_depto/Boletin\\_dep\\_12.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_12.pdf)

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2003). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

Duque, D. (2009). La "Seguridad Democrática": un falso positivo. Recuperado de [http://dianaduegomez.blogspot.com/2009/10/la-seguridad-democratica-un-falso\\_14.html](http://dianaduegomez.blogspot.com/2009/10/la-seguridad-democratica-un-falso_14.html)

El Tiempo. (2012). *Los municipios con más despojo de tierras en el país*. Recuperado de <http://eltiempo.com>

El Tiempo. (2006). *Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso del 20 de julio de 2003*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3008121>

Estrada, J. (2002), *Plan Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia

Equipo Nizkor. (2005). *Discurso del Presidente Uribe durante graduación de subtenientes de la policía Nacional*. Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/uribe18.html>

Etzioni, A (1991/1992). *The Responsive Communitarian Platform: Rights and Responsibilities, The Responsive Community*, Volume 2, Issue 1.

- Etzioni, A. (1999). *La nueva regla de oro: comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Madrid-Buenos Aires: Paidós
- Etzioni, A. (2001). *La Tercera Vía hacia una buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo*. Madrid, España: Trotta
- Etzioni, A. (2006). *El guardián de mi hermano. Autobiografía y mensaje*. Madrid, España: Palabra
- Fajardo, C. (2011). La engañosa seguridad democrática. Revista Viento del Sur y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Recuperado de <http://www.colectivodeabogados.org/La-enganosa-seguridad-democratica>.
- Franco, V. obra citada en en Sánchez, G. (1985) y Gaitán, G. (1985), “*Orígenes de la violencia de los años 40*”, *Once ensayos sobre La Violencia*. Bogotá, Colombia: CEREC/Centro Gaitán
- García, L. (s.f.). *El triunfo de Uribe fue el fracaso del Caguán, entrevista al senador Jorge Enrique Robledo*. Consultado Febrero 15, 2014, de: Ola Política: <http://www.ola-politica.com/content/%E2%80%99Cel-triunfo-de-uribe-fue-elfracaso-del-cagu%C3%A1n%E2%80%9D-0>
- González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*, Bogotá, Colombia: Odecofi – Cinep – Colciencias
- González, M. (2006). Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible. Recuperado de [www.eumed.net/libros/2006/mga-des/](http://www.eumed.net/libros/2006/mga-des/)
- Granada, C. (1999). *La evolución del gasto en seguridad y defensa en Colombia, 1950-1994*, citado en Llorente, M y Deas, M. (1999). *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Colombia: Cerec – Ediciones Uniandes – Norma.

HBS Noticias.(2013). *Bloque Sur de las Farc sería obstáculo para la paz en Nariño*. Recuperado de <http://hsbnoticias.com>

La Silla Vacía. (2013). *Los cultivos de coca no cayeron tanto como dice el Gobierno*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/los-cultivos-de-coca-si-cayeron-pero-no-tanto-45362>

LeGrand, obra citada; Machado , A.(2009), *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del frente Nacional*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

León, B. (2011). *La cultura de la Violencia*. Revista Interacción N° 25. Bogotá, Colombia: Centro de Comunicación Educativa Audiovisual (CEDAL)

López, L. y Vélez, R. (2003) El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México. Estudios sobre desarrollo humano. PNUD. México.

Matyas, E. (2010). La Seguridad Democrática: otro falso positivo. Derechos Humanos Colombia Recuperado de: <http://www.dhcolombia.info/spip.php?article869>

Misión de Observación Electoral - Corporación Nuevo Arco Iris. *Monografía político electoral: Departamento de Nariño 1997-2007*. Bogotá-Colombia. Recuperado de: [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/CD/PDF/narino.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/narino.pdf)

Observatorio de derechos humanos y derecho humanitario de la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos. (2009). Ejecuciones Extrajudiciales en Colombia. Bogotá: Boletín N° 7.

Oquist, P. (1978) *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Colombianos.

P. Giraldo, J; Otero, D. (2010). *El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. De

*la Doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares.* Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora

Pérez A. (2006). *Las razones de ser del comunitarismo.* Recuperado de <http://www.comunitarismo.info/Ponencias%20Comunitarismo%20y%20Filosof%C3%ADas%20Contempor%C3%A1neas/Ponencia%20Jos%C3%A9%20P%C3%A9rez%20Ad%C3%A1n.pdf>

Policía Nacional. *Revista Criminalidad 50 años 1958-2008.* Volumen 50, Número 1. Bogotá, 2008.

Policía Nacional. (2008). *Alianzas para la Prevención y Protección. Seguridad Democrática.* Recuperado de [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Direcciones\\_tipo\\_Operativas/Direccion\\_Central\\_Inteligencia/Mecanismos\\_virtuales/Alianzas](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_tipo_Operativas/Direccion_Central_Inteligencia/Mecanismos_virtuales/Alianzas)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011). *Nariño: análisis de conflictividad.* Bogotá, Colombia: ASDI-PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011). *Nariño: informe sobre el estado de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estado de avances 2011.* Bogotá, Colombia: PNUD.

Revista Cambio. (2009). *La Seguridad Democrática.* Recuperado de [http://www.cambio.com.co/portadacambio/856/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_CAMBIO-6673772.html](http://www.cambio.com.co/portadacambio/856/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-6673772.html)

Revista Semana. (2009). *La Seguridad Democrática llegó a su techo: Arco Iris.* Bogotá. Recuperado de: <http://www.semana.com/noticias-conflicto-armado/seguridad-democratica-llego-su-techo-arco-iris/131797.aspx>

Sáenz, E. (1996). *La prehistoria del narcotráfico en Colombia.* Bogotá, Colombia: Revista INNOVAR, N°8, Universidad Nacional de Colombia

Schmitt, C. (1992) *Teoría de la Constitución*, AUT, Madrid.

Saumeth, E. Seguridad Democrática V/s Libro Blanco: Realidad Inaplazable. Artículo Z.

Recuperado de <http://www.articuloz.com/politica-articulos/seguridad-democratica-vs-libro-blanco-realidad-inaplazable-2954270.html>

Sen, A. (1999) Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia. Conferencia Magistral, BID.

Recuperado de [www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S](http://www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S)

Solano, L. (2009). Colombia: La política de seguridad democrática, ni es de seguridad ni es democrática, es guerra. Recuperado de: <http://www.desdeabajo.info/index.php/actualidad/colombia/5132-colombia-la-politica-de-seguridad-democratica-ni-es-de-seguridad-ni-es-democratica-es-guerra.html>

Tercera División del Ejército Nacional de Colombia. (s.f.) *Fuerza de Tarea Pegaso*. Recuperado de <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=277483>

Toro, H. (1985). *El problema social agrario en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones Tercer Mundo

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

Unidad de Restitución de Tierras. (2013). *Solicitudes de Ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. Recuperado de <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/estadisticas/estadisticas-20130204.pdf>

- Uribe, A. (2003). Carta del Presidente de la República. En Política de Defensa y Seguridad Democrática. Ministerio de Defensa Nacional. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá. Recuperado de: [http://www.colombiaemb.nl/es/seguridad/pol\\_seguridaddemocratica.pdf](http://www.colombiaemb.nl/es/seguridad/pol_seguridaddemocratica.pdf)
- Uribe, A. (2002). *Programa de Gobierno: Mano firme, corazón grande*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/PageNotFound.aspx?requestUrl=https://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>
- Uribe, A. (2003) “*Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, en el 49º aniversario del DAS*. Del escritorio del presidente, Bogotá, Colombia.
- Uribe, A. (2003). *Palabras del presidente, Álvaro Uribe Vélez, en la ceremonia de posesión. 7 de agosto de 2002*. Del escritorio del presidente, Bogotá, Colombia.
- Uribe, A. (2005). *Discurso del presidente Uribe durante la clausura del II Consultorio Empresarial de Cartagena el 17 de mayo de 2005*. Recuperado de [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/discursos/archivogen.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/archivogen.htm)
- Velásquez, E. (2002). Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. Convergencia Revista de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/105/10502701.pdf>
- Velásquez, N. (2004). *La violencia como categoría de identidad personal y cultural en Colombia*. I Encuentro Latinoamericano de Estudiantes de Postgrado en Ciencias Sociales. “Repensando La Realidad Latinoamericana”. Santiago de Chile, Chile: Universidad Jesuita Alberto Hurtado.
- Verdad Abierta. (2012). *Niños de Tumaco, carne de diferentes cañones*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/despojo-de-tierras/4272-ninos-de-tumaco-carne-de-varios-canones>
- Vila, I. Fundamentos del Estado Derecho, capítulo XVI, Editorial Legis, 2ª edición. Bogotá, Colombia