DOCUMENTO PRELIMINAR CUATRO.

ELABORACIÓN DEL INFORME PRELIMINAR.

La Gobernación de Nariño a través de la Secretaría de Gobierno – Subsecretaría de Paz y DDHH viene adelantando la socializacion, participación y construcción de la política pública de Paz – DDHH – Justicia del Departamento de Nariño; el objetivo fundamental de este proceso es, escuchar las diversas voces en los territorios y recibir aportes propuestas colectivas que permitan fortalecer y complementar la acción pública-social – comunitaria, privada, para la construcción del documento de política pública de Paz – DDHH – Justicia, que requiere el Departamento.

DOCUMENTO PRELIMINAR

Esta versión preliminar es un documento de trabajo que se ha elaborado en preparación para la consulta de todos los actores sociales; bajos los principios de inclusión, participación y democracia de los 64 municipios, 13 subregiones focalizadas; a la construcción de la política pública de Paz – DDHH – Justicia del Departamento de Nariño.

No se puede reseñar, resumir, citar, reproducir, transmitir, distribuir, traducir o adaptar, ni en su totalidad, ni en parte, de cualquier forma, o por cualquier medio; las opiniones expresadas en este documento preliminar; puesto que es un documento en construcción por lo tanto no representan necesariamente el criterio, de la secretaria de gobierno; la subsecretaria de paz y DDHH, ni los puntos de vista de la Gobernación de Nariño.

CRONOGRAMA.

Definición

El cronograma es una herramienta metodológica que incluye actividades según los lineamientos establecidos por la GOBERNACION DE NARIÑO, la SUBSECRETARIA DE PAZ Y DDHH y otras que la administración considere necesarias, especificando el nombre de la actividad y el periodo de tiempo en el cual se ejecutarán.

Se adelantarán las siguientes actividades:

CRONOGRAMA. ACTIVIDADES. Política pública de Paz – DDHH – Justicia

CRONOGRAMA MATRIZ DE VALIDACIÓN																															
		MAYO								JUNIO								JULIO								AGOSTO							
NUM	ACTIVIDADES	1								2								3								4							
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
1	Revisión de los criterios de evaluación																																
2	Organización de evidencias de validación																																
3	estructuración de instrumentos de recolección de datos																																
5	Matriz de Validación																																
6	Determinar población y muestra																																
7	Aplicación de instrumentos																																
8	analisis de la información recolectada																																
9	ponderación																																
10	Elaboación de informes																																
11	Elaboración del documento de politica pública																																
12	sociaizació de los resultados																																
13	presentación del del documento de politica pública																																

Figura 1. CRONOGRAMA. ACTIVIDADES
FUENTE: ESTA INVESTIGACION.
SUBSECRETARIA DE PAZ Y DDDHH

INSTRUMENTO DE RECOLECCION. REALIZADOS EN TALLER DIALOGOS REGIONALES

TALLER:

Definición

Es una técnica de recolección de información, que tiene en cuenta las apreciaciones de la subregión focalizada y del sector a socializar, acerca de los aspectos a evaluar, caracterizados por su nivel de complejidad y que requieren información complementaria que puede ser suministrada a través de documentos, presentaciones, ponencias entre otros. Las preguntas son resueltas por la interacción de los participantes en una dinámica que propicia la argumentación y el consenso frente a las preguntas.

Los talleres se pueden organizar y desarrollar por municipio o actores del proceso de acuerdo a la población relacionada con la POLÍTICA PUBLICA DE PAZ – DDHH - JUSTICIA, a partir de las siguientes actividades:

- Presentación formal del proceso de POLÍTICA PUBLICA DE PAZ – DDHH - JUSTICIA y sus fines.
- Presentación de los componentes conceptuales.
- Explicación de la dinámica del taller.
- Conformación de grupos de trabajo de 3 a 5 integrantes según grupo focalizado o actores del proceso.
- Designación de un moderador por grupo, encargado de presentar las preguntas y dirigir la discusión alrededor del tema.
- Designación del relator, encargado de consignar las respuestas concertadas.

METAPLÁN

Definición

Instrumento de recolección de información que busca generar ideas y soluciones; desarrollar opiniones y acuerdos; o formular objetivos, recomendaciones y planes de acción.

ESTRUCTURA:

CAUSA

Definición

Se conoce como causa al fundamento, motivo o razón para obrar y lograr un objetivo. Para la realización de la recolección de información se utiliza este concepto para la resolución de conflictos que permita identificar las causas o acontecimientos que desencadena a los mismos con la finalidad de evitar la recurrencia del problema.

EFECTO

Definición

Se define como el resultado, el fin, la conclusión, la consecuencia, que se deriva de una causa con la finalidad de conseguir o aclarar alguna acción.

ALTERNATIVA DE SOLUCCION

Definición

Se puede entender a una acción o conjunto de acciones, con el propósito solucionar o atender en cierta medida una problemática identificada, es un proceso de planeación. Esto es, primero se identifica una problemática, se evalúa, se optimiza y posteriormente se deben analizar sus posibles soluciones.

ACTORES

Definición

Representantes del sector académico, trabajadores, jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinos, comunidades inter-culturales, inter-étnicos, sector privado.

MATRIZ DE INFORMACION.

INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE INFORMACION TALLER DIALOGOS REGIONALES			
CAUSA	**EFECTOS**	**ALTERNATIVA DE SOLUCCION**	**ACTORES**

Matriz 1. TALLER. MATRIZ DE INFORMACION
FUENTE: ESTA INVESTIGACION.
SUBSECRETARIA DE PAZ Y DDDHH

METODOLOGIA DEL TALLER.

- Organización por mesas de trabajo. Conformación de grupos de trabajo de 3 a 5 integrantes según grupo focalizado o actores del proceso.

- participación de líderes en el diálogo, “moderadores”. Son quienes estructuran el proceso de análisis y discusión, de acuerdo con el contexto de cada uno de los grupos de trabajo.

- Presentación de los asistentes por mesas, nombres, profesión e intereses (de acuerdo con el tema a discutir). Este acercamiento genera confianza entre los participantes y facilita el trabajo de grupo.

- Formulación de una pregunta. Cada una de los asistentes que participa debe escribir en una tarjeta una frase, palabra o idea que responda al tema en discusión. posteriormente, cada asistente ubica su tarjeta en un tablero, previamente dispuesto para tal fin. Las tarjetas se deben agrupar por temas.

- Creación de categorías. El objetivo de este taller es que los participantes creen categorías, en donde vayan agrupando las respuestas de acuerdo con la afinidad que haya entre éstas. Dichas categorías deberán tener un título que haga referencia al tema del que hablan o al que se refieren las tarjetas en él contenidas.

- Análisis de información. El componente visual de las respuestas es muy importante, permite que los participantes analicen y dialoguen otras ideas que no habían contemplado.

- Desarrollo del taller. en esta etapa, se estructuran las categorías generales para responder a la pregunta, y además se construyen conclusiones y propuestas que recogen la opinión de todos los participantes.

- Resultados del taller. Al finalizar la discusión del Metaplan, se designará a un relator designado por el grupo, quien expondrá frente a los demás grupos, con ayuda del tablero, las conclusiones a las cuales llegó su mesa de trabajo.

- Sistematización de la información. A partir de un instrumento técnico, se registra la información del taller para el ordenamiento y clasificación de datos e información, bajo determinados criterios, categorías y resultados, que nos permiten a analizar los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí y cuáles son los resultados.

- Construcción del documento preliminar. contienen el conjunto de acciones, aportes, observaciones sugeridas por los participantes para planear, ejecutar, reportar y consolidar los resultados del taller, respecto a la construcción de la Política Publica de Paz – DDHH – Justicia. A partir de examinar la información y los instrumentos de recolección de datos; el comité operativo proyecta un documento borrador, que nace de la interpretación y análisis de los instrumentos de información recolectados en el taller.

MATRIZ RECOLECCION DE INFORMACION TALLERES REALIZADOS.

TALLER DIALOGOS REGIONALES POLITICA PUBLICA - DDHH - JUSTICIA								
NUM	SUBREGION	CATEGORIA	CAUSAS	EFECTOS	SUBCATEGORIA	ALTERNATIVAS	INVOLUCRADOS	RECURSOS
1								
2								
3								

Matriz 2. INFORMACION TALLERES REALIZADOS.
FUENTE: ESTA INVESTIGACION.
SUBSECRETARIA DE PAZ Y DDDHH

DOCUMENTOS PRELIMINARES POLITICA PUBLICA PAZ - DDHH - JUSTICIA						
NUM	DENOMINACION	ESTRUCTURA	ESTADO			OBSERVACIONES
			COMPLETO	INTERMEDIO	MINIMO	
4	**POLÍTICA PÚBLICA DE PAZ, DERECHOS HUMANOS - DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO - JUSTICIA.**	INTRODUCCIÓN				
		IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y LA POBLACIÓN				
		GENERALIDADES				
		PRINCIPIOS				
		ENFOQUES				
		OBJETIVOS				
		CAPITULOS				
		BIBLIOGRAFÍA				

Matriz 3. INFORMACION DOCUMENTOS PRELIMINARES REALIZADOS.
FUENTE: ESTA INVESTIGACION.
SUBSECRETARIA DE PAZ Y DDDHH

DOCUMENTO PRELIMINAR

Definición

Un texto que está en construcción, es susceptible de modificación, podrá realizar los ajustes a la evolución del documento definitivo.

INTRODUCCIÓN

El documento preliminar de Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Justica, está construido conjuntamente desde la visión social e institucional como una manera de articular esfuerzos en defensa de la paz, la protección y garantía de los derechos humanos. Este proceso es el resultado del trabajo en los territorios que permitió recorrer las 13 subregiones del departamento, y recoger los pensamientos, saberes, percepciones, análisis de las problemáticas y propuestas como alternativas de solución, desde la visión de alrededor 2.000 mil ciudadanos y ciudadanas que participaron activamente de los diferentes espacios y talleres para la construcción de la política pública.

El documento de política pública se compone de cinco apartados: en el primero, se presentan las generalidades que hace referencia al proceso metodológico y conceptual como guía del resultado de este documento de política, así como la caracterización de los principios rectores y enfoques sobre los cuales se fundamenta de manera integral cada uno de los ejes y componentes que estructuran la política. En el segundo apartado, se desarrolla el primer capítulo orientado hacia el eje de sobre la construcción de paz, reconciliación y convivencia en el departamento, el cual enfoca como componentes los 6 puntos del Acuerdo de Paz. También se caracteriza el eje sobre la prevalencia de los grupos armados generadores de conflicto y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, desarrollado sobre los componentes: prevalencia y reconfiguración de actores armados ilegales; economías ilegales generadoras de conflicto; infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

En el tercer apartado, se presenta el capítulo segundo, orientado hacia el análisis del eje sobre los derechos civiles y políticos, orientado hacia cinco componentes: derecho a la vida, la integridad y seguridad; derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica; derecho a la participación ciudadana efectiva y la construcción de democracia; derecho a elegir y ser elegido y derecho a la igualdad y no discriminación. Y el eje sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), así como sus fundamentos jurídicos, caracterización nacional e internacional, y los retos y avances en el departamento de Nariño, esto sobre ocho componentes: educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo, cultura, ambiente informática y tecnología.

En el apartado cuatro, se presenta el capítulo tercero sobre el acceso a la justicia y la participación ciudadana. Para cada uno de los capítulos propuestos que estructuran los ejes y componentes de la política, se desarrolla la visión estratégica, esto como respuesta a las problemáticas

encontradas y que fueron orientadas tanto por la información secundaria, como por la información primaria recogida y propuesta por las comunidades en los diferentes encuentros participativos.

Finalmente, el documento presenta el plan de implementación, evaluación y seguimiento, y la estructura de los instrumentos que deberán ser diseñados e implementados con posterioridad a la adopción de la política, con miras hacia la intención de tener una política pública de largo plazo, a doce años, como resultado de la integración de los 5 ejes estratégicos propuestos. La entrega de esta política pública busca que, mediante la articulación interinstitucional y social en su conjunto, se asuma en corresponsabilidad la agenda que plantea la política en materia de paz y derechos humanos para el Departamento de Nariño.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y LA POBLACIÓN

El derecho a la paz, la defensa de los derechos humanos y la Justicia, ha sido la bandera de los gobiernos departamentales en Nariño, que han impulsado acciones y estrategias con el objetivo de eliminar las constantes violaciones a los derechos humanos, al presentarse en el departamento un conflicto social y armado que históricamente ha marcado la realidad de los nariñenses.

A pesar del amplio desarrollo normativo en materia de DDHH, Paz y Justicia, se identificó de manera participativa en conjunto con la sociedad civil y las instituciones, como problema estructural en el departamento de Nariño, un deficiente desarrollo en la construcción de paz y en la garantía del goce efectivo de los derechos humanos (DDHH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la Justicia como mecanismos para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición posterior de violaciones a derechos humanos. Este contexto se sustenta en cinco causas principales: la primera, hace referencia a la insuficiente implementación del Acuerdo Final en el departamento, puesto que se evidencia limitadas acciones frente a lo propuesto en los cinco puntos del acuerdo, es el caso de la deficiente adopción y ejecución de los planes nacionales de la reforma rural integral; el limitado acceso y garantías para la participación política de sectores alternativos; el incumplimiento en relación a la verdad, justicia reparación y no repetición de las víctimas, así como, en la solución integral al problema de las drogas ilícitas; y el escaso desarrollo e impulso de iniciativas que fomenten una cultura para la paz.

Como segunda causa identificada, se presenta la alta presencia de grupos armados generados de conflictos e infracciones al DIH, esto debido a que el departamento se enfrenta a la prevalencia y reconfiguración de los actores armados ilegales, que sumergen a la población en hechos de violencia social y armada. Por otra parte, se observa una alta prevalencia del fenómeno del narcotráfico, la minería ilegal, la extorsión, el secuestro y la tala ilegal, que profundizan las conflictividades sociales e impactos negativos al medio ambiente. Además, de las insistentes infracciones al DIH por hechos como la vinculación de niños, niñas y adolescentes (NNA), desapariciones forzadas, desplazamientos y secuestros.

Como tercera causa del problema central, se encontraron las deficientes garantías para el desarrollo de los derechos civiles y políticos de la población, es el caso de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad, con especial énfasis en líderes y lideresas sociales, defensoras y defensores de DDHH; las limitaciones y censura a la libertad de expresión, libertad religiosa y de cultos; una democracia restringida y exclusión a la participación ciudadana efectiva; insuficientes garantías para el pleno ejercicio del derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica; así como la desigualdad y discriminación hacia los grupos étnicos y poblaciones de especial protección constitucional.

En la cuarta causa, se encontró que el departamento presenta un débil acceso a goce efectivo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), esto debido al insuficiente acceso a los derechos laborares y oportunidades de ingresos; la deficiente garantía de la cobertura a los derechos sociales (educación, salud, vivienda); una débil promoción y fortalecimiento de las expresiones culturales y protección al patrimonio; y el deterioro progresivo de los recursos naturales y del medio ambiente e insuficiente protección animal.

Finalmente, se identificó que el departamento presenta un insuficiente proceso de gobernabilidad y gobernanza territorial, esto debido a favorabilidad de los partidos políticos dentro de la administración pública, que agudiza el alto grado de corrupción en la contratación y gestión transparente. Así mismo, la escasa participación ciudadana en los procesos de planificación territorial; el desconocimiento y valoración de lo público y baja gestión institucional; así como la débil presencia y efectividad institucional.

Población objetivo del departamento de Nariño

La consagración del derecho a la paz en mención de la Constitución Política de 1991, ratificado por Colombia bajo las normas del derecho internacional, considera la Paz como un derecho humano, inherente a su dignidad, excluyente de todo tipo de conflictos y que debe garantizar a todas las personas sin ningún tipo de discriminación. De igual manera, bajo la declaración universal de los derechos humanos, todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Bajo

estas consideraciones la presente política pública orienta su accionar hacia la población en su conjunto que habita, reside o transita en el departamento de Nariño, con atención prioritaria a los grupos de especial protección constitucional.

Según la proyección del censo poblacional para el año 2021, la población total del departamento de Nariño es de 1.627.386 habitantes de ellos, 833.013 son mujeres (51%) y 795.373 hombres (49%). Respecto a la distribución, la población rural constituye el 56.16% (913.975 habitantes), mientras que la población urbana conforma el 43.83% restante (713.411 habitantes).

Es importante mencionar que las ciudades de Pasto, Ipiales y Tumaco concentran el 28,3% de la población del departamento. Pasto acoge el 19%, Tumaco el 5,2%, e Ipiales el 4,7%. Entre la población rural que se encuentra en centros poblados municipales y dispersa en zonas rurales sobresalen el municipio de Tumaco, con el 10,2% de la población, el municipio de Pasto con el 5,2%, Barbacoas con el 2,6% y Tuquerres con el 1,6%.

El departamento esta ordenado administrativamente en 13 subregiones, siendo San Juan de Pasto, su capital. En total el departamento tiene 64 municipios que se ubican en las subregiones administrativas de: Sanquianga, Pacifico Sur, Telembí, Pie de Monte Costero, Exprovincia de Obando, Sabana, Abades, Occidente, Cordillera, Centro, Juanambú, Rio Mayo y Guambuyaco (ver figura 1).

Las 13 subregiones fueron definidas en el plan de desarrollo departamental “Nariño Mejor” 2012 – 2015, como una manera para consolidar un desarrollo endógeno con base a las capacidades económicas, sociales, institucionales e iniciativas diferenciales en las subregiones y municipios del departamento, aunque la interrelación ambiental y cultural ha configurado a Nariño como un departamento de Costa, Sierra y Pie de Monte Costero.

Caracterización población étnica

De acuerdo con el plan departamental de desarrollo 2020-2023 “MI NARIÑO EN DEFENSA DE LO NUETRO”, Nariño se caracteriza por ser un departamento multiétnico y pluricultural, el 32,9% de la población, de acuerdo con el censo 2018, 206.455 habitantes corresponden a población indígena (15.5%), 232.847 comunidades afrodescendientes (17,4%) y 141 pertenecientes al pueblo Rom Gitanos. En el departamento se reconocen siete pueblos indígenas: los Pastos, con 155.214 personas (75,2%); el pueblo Awä con 39.005 (18,9%); el pueblo Quillasinga con 5.690 (2,8%), el pueblo Inga con 2187 (1%); el pueblo Eperara Siapidara con 2.137 (1%); el pueblo Cofán con 217 (0,1%) y el pueblo Nasa con 208 (0,1%). Adicionalmente, se reportan personas que residen en el departamento, que se reconocen como parte de otros pueblos, tanto del país como del extranjero, donde se tienen representantes de 60 pueblos indígenas diferentes y 1423 personas que se reconocen como indígenas sin determinar el pueblo al que pertenecen (0,7%) (DANE, 2018a).

En cuanto a la población afrodescendiente, esta corresponde al 17,4% de los habitantes de Nariño y está ubicada principalmente en la Costa Pacífica del departamento y en municipios de la Cordillera y zona Andina. El territorio afro reconocido como colectivo, corresponde a 1.293.099 hectáreas, asentados en 52 consejos comunitarios legalmente reconocidos en el marco de la Ley 70 de 1993; y 23 consejos en proceso de formalización.

En la actualidad, los consejos comunitarios hacen parte de los municipios Santa Bárbara, El Charco, La Tola, Olaya, Herrera, Mosquera, Roberto Payán, Barbacoas, Magüí Payán, Tumaco, Francisco Pizarro, Leiva, Cumbitara, Policarpa, Ipiales y El Rosario, donde se encuentran los territorios ancestrales y colectivos (ver figura 2).

Diseño del proceso y construcción participativa

La Gobernación de Nariño viene consolidando desde las entidades territoriales un proceso político en el que se conjugan intereses, significados, propuestas y estrategias de sectores sociales, institucionales, económicos, académicos. El reto es generar desde los poderes territoriales, una estrategia que permita redefinir el rol del Estado en términos de la construcción de paz territorial, frente al deficiente desarrollo en la construcción de paz y en la garantía del goce efectivo de los Derechos Humanos (DDHH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la Justicia como un mecanismo para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición posterior de violaciones a derechos humanos.

En ese orden de ideas y desde la perspectiva de derechos humanos, el gobierno departamental considera como un proceso significativo y de corresponsabilidad de los actores sociales (del poder, del saber, de la producción y de la comunidad), la importancia de su participación en la construcción e implementación de la política pública. Pues, no solo pretende vincular a los procesos de gestión pública lineamientos normativos relacionados a la consolidación de la paz, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, sino que tiene como propósito el goce efectivo de los derechos de cada persona y de los diferentes grupos poblacionales presentes en la sociedad.

De otro lado, establecer una agenda que oriente la política pública de paz y derechos humanos, y la ruta para construir un acuerdo para disminuir la conflictividad en los territorios y emprender la construcción de paz, propone “trascender una noción relacionada puramente con la delegación y la representación de la democracia, en favor de canales múltiples de consulta, participación, diálogo y concertación social” (CEPAL, 2007, p. 151). Esto significa que la ciudadanía se encuentra indudablemente implicada en la articulación de las políticas, utilizando los mecanismos que proporciona el sistema democrático y exigiéndole al Estado que evacúe sus demandas.

Es así como el proceso metodológico para la formulación de la política pública de Paz, DDHH y Justicia del departamento de Nariño, se sustenta en cuatro fases y

nueve subfases que permitieron orientar el diseño, la organización, interpretación y análisis, direccionadas hacia una construcción participativa tanto de arriba hacia abajo, como de abajo hacia arriba, mediante la articulación de esfuerzos e interacciones con los diversos actores convocados para la construcción de la política.

Dichas fases fueron adoptadas y complementadas tomando como guía experiencias similares adelantadas por las Naciones Unidas, que a su vez fueron implementadas en la formulación de la política pública a nivel nacional "De la Violencia a la Sociedad de los Derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034"; así como en el documento de Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034.

PRINCIPIOS

- Universalidad

Como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos los seres humanos poseen derechos sin importar condición de raza, sexo, origen étnico o social, religión, idioma, nacionalidad, edad, orientación sexual, discapacidad o cualquier otra situación social. No se puede renunciar voluntariamente a un derecho inherente al ser humano, así como tampoco puede ser despojado por otras personas (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2014).

- Integralidad e interdependencia

Cada uno de los derechos humanos está interrelacionado con otros derechos humanos y depende de ellos, por lo que la violación a un derecho puede afectar a otros, así como el nivel de disfrute de cualquier derecho depende del grado de realización de los demás (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2014).

- Bienestar y Buen Vivir

Como lo establece el Acuerdo de Paz, el objetivo del bienestar y buen vivir es la búsqueda de la erradicación de la pobreza y la satisfacción plena de las necesidades de la población en las zonas rurales, de manera que sus habitantes alcancen el goce efectivo de sus derechos, y se logre el cierre de brechas entre la calidad de vida urbana y rural (JEP, 2016).

- Pluriétnico y Multiculturalidad

Es el reconocimiento y respeto por las diferencias culturales entre diferentes grupos humanos, que relaciona su identidad cultural, lengua, etnia, religión, símbolos,

valores, cosmovisiones y demás. Así lo reconoce la constitución política de Colombia de 1991, que propende por la protección de la diversidad étnica y cultural, al igual que el "derecho a una formación que respete y desarrolle su idoneidad cultural" (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 12).

- Participación e inclusión social

La planeación, ejecución, seguimiento y evaluación a los planes y programas tendrán como objetivo alcanzar el acceso igualitario a las oportunidades para todas las personas y grupos de la sociedad, esto con la participación activa de ciudadanas y ciudadanos, que permita la garantía a una efectiva veeduría ciudadana, control de los organismos competentes, la transparencia y rendición de cuentas (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2014).

- Corresponsabilidad

Los conflictos colectivos requieren de soluciones colectivas, se asume el compromiso de actuar junto con otros actores, en la construcción de una sociedad más justa y menos conflictiva, que evite la violación a los derechos humanos. Para ello, es necesario el trabajo coordinado entre las instancias institucionales estatales en sus diferentes niveles, la sociedad civil y empresa para el logro de acciones conducentes a garantizar el respeto y goce efectivo de los derechos (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2014).

- Igualdad y no discriminación

Como lo estipula la Declaración Universal de Derechos Humanos todos los seres humanos nacen libres e iguales en virtud de la dignidad humana, por tanto, tienen derechos sin discriminación de ninguna clase por razón de sexo, origen étnico o social, religión, idioma, nacionalidad, raza, edad, orientación sexual, discapacidad o cualquier otra condición. Así mismo, la no discriminación es el principio transversal en el Derecho Internacional Humanitario.

- Coordinación y articulación

Como lo establece el Artículo 288 de la constitución política de Colombia, es principio esencial de la gestión pública, coordinar sus actuaciones entre las entidades nacionales y territoriales, que tengan como objetivo lograr los fines del Estado, por tanto, las instituciones, autoridades y demás actores institucionales deberán diseñar y desarrollar estrategias dirigidas a la garantía y protección de los derechos humanos.

- Responsabilidad social empresarial

La responsabilidad de respetar los derechos humanos y promover una cultura de paz se constituye en una norma mundial aplicable al sector empresarial, al igual que el cumplimiento de las leyes y normas nacionales que protegen los derechos humanos, por tanto, las empresas deben dirigir sus acciones de manera coordinada con las instituciones nacionales y territoriales apuntando a las necesidades de las comunidades, además de lograr beneficios económicos y desarrollo (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

ENFOQUES

- Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial requiere superar las inequidades y desigualdades existentes en las poblaciones, comunidades, territorios y culturas que tradicionalmente tienen limitada atención del Estado y la sociedad. La política pública de paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario - PPPYDDHH- tiene la misión de impulsar acciones acordes a las necesidades, diferencias y desigualdades de las personas como lo establece el Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2020-2023, reconociendo la importancia de los distintos grupos poblacionales a partir de las siguientes categorías:

- Enfoque Género:

Tiene como objetivo identificar las particularidades de las personas de acuerdo con su sexo, sus implicaciones y desigualdades en materia económica, política, social, cultural, jurídica y demás, de manera que se puedan corregir mediante la implementación de acciones afirmativas conducentes a la progresiva igualdad en términos de derechos, beneficios, servicios y activos, facilitando a todas las mujeres el acceso a oportunidades en condiciones de igualdad con respecto a los hombres, y reconociendo sus necesidades y condiciones diferenciales (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

- Enfoque Étnico:

Tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de los derechos a los pueblos y comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenquera y Rrom, en materia de protección a su diversidad étnica y cultural, la igualdad y no discriminación, participación, interculturalidad, y demás derechos consagrados en el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la constitución política de 1991, y demás instrumentos normativos nacionales e internacionales (DNP, 2018).

- Enfoque Etario:

Reconoce características particulares en razón de la edad de las personas, incluyendo como grupos etarios infancia y adolescencia, juventud, adultez y envejecimiento y vejez (DANE, 2021).

- Enfoque Diversidad sexual:

Reconoce las características particulares debido a razón de las identidades de género, expresiones humanas y orientaciones sexuales diversas; es necesario que se garantice, reconozca y respete la diversidad como una manera de garantizar los derechos de las personas LGBTI (Gobernación de Nariño, 2015).

- Enfoque Territorial:

El departamento posee una gran diversidad territorial, con una extensa zona costera con el océano pacífico y sus ríos adyacentes como el Sanquianga y Telembí; además una zona del pie de monte amazónico, una gran zona andina donde están los centros poblados más grandes del departamento. De las cuales se referencian 13 subregiones: Centro, Guambuyaco, Juanambú, Cordillera, Sabana, Abades, Obando, Occidente, Pacífico Sur, Piedemonte Costero, Río Mayo, Sanquianga y Telembí. Por tanto, los planes, programas y proyectos acordados en el marco de la política pública de paz, derechos humanos y derecho internacional humanitario tienen un enfoque territorial, que implica reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, sociales y culturales de los territorios (JEP, 2016).

- Enfoque Basado en los Derechos Humanos

La constitución política de Colombia orienta los fines del Estado hacia la promoción, garantía y realización de los derechos de todas las personas, al adoptar el Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH), reconoce como actores claves tanto a los beneficiarios de las políticas, como a los demás agentes que se involucren durante el proceso de la política, siendo la participación un medio y a la vez una meta, que permita fortalecer esquemas de responsabilidad diferenciada de los actores y participantes. El EBDH concentra mayor atención a los grupos marginales, desfavorecidos y excluidos, de manera que, a través de planes, programas, y proyectos se logre reducir las desigualdades y el goce efectivo de los derechos incluyendo el enfoque diferencial y el enfoque de género (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2014).

OBJETIVOS

- Objetivo general:

Contribuir al desarrollo de la construcción de una cultura de paz y la garantía del goce efectivo de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el departamento de Nariño.

Objetivos específicos:

- Facilitar el proceso de implementación y viabilidad legal, técnica, financiera y política de los acuerdos de paz en el departamento de Nariño.
- Mejorar la gestión de las administraciones territoriales, para proteger el DIH y disminuir la conflictividad social y armada en los territorios.
- Fortalecer la estructura orgánica y funcional de la institucionalidad para garantizar el goce efectivo de los derechos civiles y políticos y los DESCA.
- Fortalecer los procesos de planificación institucional, territorial y participativa para incidir en la construcción de ciudadanía y gobernanza democrática.

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO DENARIÑO

Cuando se aborda la construcción de políticas públicas sobre paz- derechos humanos – justicia, irrumpe en el escenario la formación social predominante como construcción fundamental del Régimen Político, la categoría de análisis del orden social necesario para conocer y comprender su real significado. Siguiendo a Vargas (1999), el espacio en el que se conjugan las fuerzas sociales, económicas, culturales, étnicas, se establecen los acuerdos de convivencia y organización institucional del aparato de Estado, liderados por el gobierno...de un sistema de partidos, de un modo de escrutinio, de uno o varios tipos de decisión, de una o varias estructuras de grupos de presión o varios tipos de administración pública (p. 18). De este modo, el reto es la construcción social de un proyecto político regional que permita desarrollar procesos concertados y planificados en torno a los genuinos intereses de los actores del poder, del saber, de la producción y de la comunidad. En ese contexto, los estudiosos sobre los regímenes políticos latinoamericanos caracterizan, que el régimen Político Colombiano lo determinan como Anocracia, entendido como un estado Burocrático Autoritario “parte democracia, parte dictadura” que en palabras de Puello (2017) tiene dos presupuestos para garantizar lo anterior: De un lado la desinstitucionalización del sistema político-administrativo y sus dispositivos burocrático-autoritarios actualmente existentes, los cuales son cruciales para la (re)producción de las prácticas de gobierno y las políticas públicas

(condición necesaria). Y de otro lado, la destitución del régimen económico (condición suficiente) bajo los esquemas neoliberales actualmente vigentes.

Puello (2017), continúa afirmando que el proyecto político y económico post-acuerdo no debe materializarse únicamente en términos de la llamada inclusión política en general (y de las organizaciones armadas en particular). La evidencia teórica y empírica avala que la apertura y la pluralización de los sistemas electorales y de los partidos políticos no implican imperiosamente democratización ya sea en el sentido restringido del sistema político, o en sentido amplio referido a la construcción estatal. Al mismo tiempo debe preverse la canalización institucionalizada de la conflictividad social en un sentido socioeconómico: dando cuenta del significado de la producción y la necesaria reconfiguración de las relaciones sociales.

Es en ese contexto donde se materializa, el insuficiente proceso de gobernabilidad y gobernanza, generado por el limitado desempeño de los gerentes públicos y sus ineficientes políticas y sus modos de relacionarse con los diversos sectores de la sociedad civil, hecho que conduce a la ingobernabilidad en el ejercicio del poder por parte de las instituciones del Estado, en la resolución de situaciones socialmente problemáticas y prioritarias. Por consiguiente se requiere la participación de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública, y en particular en el proceso de la política pública la dirección y orientación en la implementación de los Acuerdos de Paz y la garantía del goce y disfrute de los derechos humanos, con el fin de fortalecer la organización gubernamental y su actuación a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998).

Igualmente, Prats (2007) señala que “la gobernanza es un concepto emergente y abierto…no es ninguna negación del gobierno ni la gobernación sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos” (p. 7). Es una construcción histórica, como lo han sido la burocracia o la gestión pública, que emerge en unas circunstancias históricas específicas en las que la producción de “gobernabilidad” exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación, coordinación y corresponsabilidad entre los poderes públicos y entre éstos, la sociedad civil y las empresas, como forma operativa de garantizar la eficacia y eficiencia en la gestión pública en interacción con los ciudadanos y el mercado.

La gobernanza y la ciudadanía son categorías analíticas que van de la mano, la una requiere de la otra en su construcción y se enmarca a la ciudadanía como un concepto dinámico, porque su compresión depende del tiempo (presente e histórico), el contexto y la influencia de lo económico, político, social, cultural, en este sentido, a pesar de que existe un cierto consenso en el uso de la “ciudadanía” y que al hacer referencia a ella se abordan los derechos políticos, civiles, sociales y económicos, esta puede entenderse de mejor manera desde dos dimensiones: La primera desde lo formal, la pertenencia a una comunidad política, a un territorio y

por ende a los derechos que le son garantizados y los deberes dentro del mismo; segundo, una dimensión sustantiva más contextual, cotidiana que permite comprender que la ciudadanía no tiene un carácter evolutivo en la adquisición de derechos sino que existen matices lo cual hace posible leer a la ciudadanía en clave con la diferencia, una ciudadanía diferenciada, como por ejemplo: Ciudadanía juvenil, las mujeres como ciudadanas, los pueblos indígenas como ciudadanos, los y las niñas como ciudadanos.

Finalmente, la cultura de paz, la defensa de los derechos humanos y la aplicación de la justicia, se configura en el territorio, donde los ciudadanos son sujetos de derechos y tenidos en cuenta, en el que las políticas públicas se adaptan a sus condiciones, buscando la cohesión y desarrollo de los territorios de manera equilibrada, equitativa, fortaleciendo sus potencialidades y protegiendo la sostenibilidad ambiental. La gobernanza territorial alude a la aplicación de los principios de la buena gobernanza en las políticas territoriales y urbanas teniendo por ello un carácter específico debido a que su objetivo principal es el territorio. Una buena gobernanza permite que la responsabilidad política sea compartida, explotando el potencial del capital territorial de manera eficiente, asegurando que al interior de los Estados haya una colaboración mutua entre las políticas económicas, sectoriales y de desarrollo (Jorquera, 2011).

Gobernabilidad territorial en el departamento de Nariño

En el contexto analizado de lo que significa la gobernanza, la gobernabilidad y la sociedad civil y fundamentalmente la incidencia que tienen en el desarrollo de los territorios, demos una mirada a los resultados de la gestión pública en el departamento de Nariño, tomando como referente los estudios realizados para el año 2019. En Colombia la participación ciudadana y la transparencia se han establecido normativamente desde la reforma municipal de 1986 hasta la Ley 1757 de 2015 (Estatutaria de Promoción y Protección del Derecho de Participación Democrática), como podemos ver los instrumentos para democratizar la gestión pública están dados, aunado a la participación aparece el concepto de gobierno abierto como un instrumento de anticorrupción. Sin embargo, el país se ha visto envuelto en altos índices de corrupción dentro de la administración pública, constituyéndose en un factor negativo para cumplir con los deberes del Estado, mejorar la calidad de vida de la población y las condiciones de paz. Con relación a la gestión pública, a la transparencia y gobernanza, el departamento de Nariño, tiene una experiencia importante, durante la administración de Parmenio Cuéllar en la gobernación (2001 - 2015) pasando de un déficit fiscal de $19.000 millones a un superávit de $8.600 millones, en tan sólo el primer año de gobierno (Gobernación de Nariño, 2001). En cuanto a la participación, Cuéllar inició la “Asamblea Constituyente por un Mandato Popular”, un ejercicio prospectivo de planeación participativa. Las conclusiones de la asamblea, o los mandatos populares, se convirtieron en líneas generales de política pública que aún siguen vigentes en el departamento. Sus sucesores (Eduardo Zúñiga, Antonio Navarro Wolff y Raúl

Delgado) continuaron este legado, sumando iniciativas como los Cabildos Abiertos, en los cuales Antonio Navarro promovió la presupuestación participativa, y Raúl Delgado consolidó la participación en la priorización de proyectos de regalías. Es importante hacer un recorrido por los indicadores económicos y sociales tomados de Global Green Growth Institute Noruega del año 2019, estos dejan ver el resultado de la gestión pública en el departamento de Nariño y su incidencia en los resultados de los procesos de paz y desarrollo de la región.

El ingreso promedio de los ocupados en Nariño es casi un 40% menos que el observado en Colombia del 58%, inferior al valor promedio nacional. La baja remuneración se explica parcialmente tanto por el rezago de su estructura productiva como por la elevadísima prevalencia de la informalidad en el mercado laboral nariñense, fenómeno que engloba al 83% de los ocupados en la región, una de las cifras más altas a nivel mundial. La informalidad y el bajo desarrollo del sector empresarial, reduce la capacidad de inversión del departamento, lo podemos ver en el recaudo, encontrando que la participación del recaudo tributario de las alcaldías y la gobernación en el Producto Interno Bruto (PIB) es del 2,8%, y la autonomía fiscal del 14%, registran niveles extremadamente bajos respecto a otros departamentos del país.

Esta limitación desencadena en bajas coberturas en servicios sociales básicos como la salud y la educación. Resalta la baja cobertura del aseguramiento en salud, teniendo en cuenta que solo el 79% de los nariñenses se benefician de este servicio fundamental. Del mismo modo, el nivel promedio de escolaridad en el departamento es de tan solo 7,5 años, cifra 18% menor al promedio nacional. Se encuentra también grandes debilidades en materia de infraestructura y conectividad, las cuales, en conjunto con su situación geográfica alejada de los principales polos de desarrollo del país, han obstaculizado el desarrollo de mercados y el crecimiento de flujos comerciales con otros departamentos colombianos.

Desempeño institucional departamento de Nariño

El análisis de la capacidad institucional, esta permeado por diversas variables, entre ellas la capacidad de las administraciones locales de tomar acciones frente a los grupos armados que pueden llegar a influenciar la actividad de los entes locales; así como la corrupción que hace de las instituciones mecanismos de manipulación, cooptación y subordinación para fines particulares. Por su parte, las fallas administrativas hacen que no se pueda consolidar el proceso de descentralización, la falta de recurso humano calificado y las debilidades técnicas de los entes locales genera problemas directos en la gestión y administración de recursos (Sarmiento, 2016). Para evaluar la capacidad institucional de las entidades territoriales, se establecieron normas orgánicas en materia de recursos y competencias, pues se les

asigna a los municipios responsabilidades en los campos de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, servicios públicos, vivienda, ambiente, justicia, orden público, convivencia ciudadana, etc. La metodología de evaluación adopta cuatro componentes: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y gestión.

En el caso del departamento de Nariño, para el año 2018 presentó un índice de desempeño institucional para alcaldías y gobernación del 53,5%, y para el año 2020 del 59,9%, siendo 98,2% el puntaje máximo y 15,1% el puntaje mínimo, para el caso de la Gobernación se resalta su posición al subir a una escala del 73,5% para el 2020, en comparación del año 2019 donde obtuvo un índice del 58,4%. Frente al índice de las dimensiones de gestión y desempeño se evaluó sobre las siguientes variables: talento humano, direccionamiento estratégico y planeación, gestión para resultados, evaluación de resultados, información y comunicación, gestión y conocimiento, gestión del conocimiento y control interno (ver figura 39). Para el año 2019, todas las variables arrojaron un porcentaje sobre el 50% y no mayor al 55%, mientras que, para el año 2020 aumenta el nivel de gestión y desempeño en todas las variables, manteniéndose los porcentajes sobre el 56%, resaltando la variable gestión del conocimiento que alcanzó un 60,2%. datos MIPG (2021).

En relación al índice de las políticas de gestión y desempeño, se realizó la evaluación sobre 16 variables (ver figura 40), entre ellas el índice de defensa jurídica que para el año 2019 fue de 54,0% y para el 2020 del 56,5%. El índice de gestión presupuestal y eficiencia en el gasto público, para el 2019 fue de 52,1%, y para el 2020 de 56,3%. El índice de la participación ciudadana en la gestión pública, para el 2019 fue de 56,9%, y para el 2020 de 62,8%. Índice de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, para el año 2019 fue de 53,6%, y para el 2020 del 59,7%. datos MIPG (2021).

CAPITULO 1

PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

Marco referencial, antecedentes normativos y de implementación

Teniendo como referente el “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, documento que sistematiza todo el proceso sobre los acuerdos alcanzados en desarrollo de la agenda general, suscrita

en el 2016 entre el gobierno de Colombia y el grupo guerrillero de las FARC-EP, concertado con fundamento en los principios y alcances establecidos en la Constitución Política de 1991, los desarrollos normativos, además de los principios de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (Convenios y Protocolos), de lo mandado por el Estatuto de Roma (Derecho Internacional Penal), de los fallos proferidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativos a los conflictos y su terminación, contribuyendo a la satisfacción de derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales; los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación; el derecho de los niños, niñas y adolescentes; el derecho de libertad de culto y de su libre ejercicio; el derecho fundamental a la seguridad jurídica individual y/o colectiva y a la seguridad física; y el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente (JEP, 2016); la Gobernación de Nariño, en la construcción de las políticas públicas de paz, hace especial énfasis en la “paz territorial”, la cual, según los estudiosos del conflicto social, la componen tres elementos fundamentales. En primer lugar, nuevas reglas de juego, instituciones que garanticen los derechos de los colombianos en todo el territorio. En segundo lugar, dinámicas sociales y ciudadanas, esto es, la promoción de una amplia participación y movilización ciudadana teniendo como instancia la coordinación básica, la puesta en marcha de consejos de planeación participativa de abajo hacia arriba. Y, en tercer lugar, una nueva alianza entre el Estado y las comunidades concebidas a partir de una vía intermedia entre lo que se denomina “el modelo centralista del Estado” y “la lógica de la fragmentación” (González et al., 2015).

Definición que asume como propia el gobierno departamental, puesto que surge de la necesidad de enmarcar los procesos de implementación con un objetivo que beneficie a la población rural de manera estructural y con enfoque territorial. Tal aporte permite entender que las comunidades rurales necesitan participar de unas dinámicas institucionales particulares, las cuales implican la inclusión de los territorios en el Estado. Siguiendo a Mouly (2016), en Colombia, las desigualdades socioeconómicas y la concentración de la tierra son raíces significativas del conflicto armado. Por eso, uno de los seis puntos de la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC fue el tema agrario, considerado por varios analistas como central. Además, las áreas más afectadas por la violencia armada de los últimos 60 años fueron las rurales. Por tal motivo, ella manifiesta que, en este contexto, la participación de la población rural en la implementación de los acuerdos de paz es clave, por lo que la paz territorial debería tomar en cuenta a este sector de la población; también es importante involucrar a las mujeres con un enfoque diferencial.

Siguiendo con la autora para la consecución de este fin, una actividad fundamental es la creación de espacios de intermediación que permitan acercar a grupos

opuestos (como las comunidades afectadas y los exguerrilleros) o simplemente distanciados, así como fomentar el diálogo entre distintos grupos sociales, para generar propuestas consensuadas y contribuir a la construcción de una cultura de paz basada en el diálogo, en lugar de la imposición. La creación de este tipo de espacios informales multisectoriales podría ser útil en departamentos con conflictos de tierra, donde las capacidades institucionales para abordarlos son insuficientes, carecen de legitimidad para tratarlos o no son lo suficientemente ágiles para evitar que estos se tornen violentos (Mouly, 2016). Según esto, el primer punto del acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC–EP es el que requiere más tiempo de trabajo en implementación y estructuración; esto, pues incluye propuestas como la creación de un fondo de tierras, programas de desarrollo con enfoque territorial y planes nacionales para la implementación de programas de salud, educación, infraestructura, entre otros (JEP, 2016).

Según registros del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame de los Estados Unidos2, a más de cuatro años de la firma del Acuerdo Final, la implementación avanza a pasos lentos, pero que se ha concentrado en consolidar metas de largo y mediano plazo. El seguimiento a las 578 disposiciones del Acuerdo a fecha de noviembre del año 2020, presentaron un avance del 28% de disposiciones implementadas completamente, 18% en un nivel de avance intermedio, 23% que simplemente iniciaron y el 19% restante están sin empezar a ser ejecutadas. Dichas disposiciones están estrictamente basadas en los seis puntos del Acuerdo, distribuidas a su vez en 18 temas y 70 subtemas (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021).

El Instituto Kroc, se consigna en el punto 6.3. del Acuerdo Final como parte del Componente Internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), que tiene como funciones recolectar, preparar, analizar y realizar pronunciamientos e informes públicos en relación a los avances en la implementación, así como el apoyo técnico en el diseño de metodologías, modelos de evaluación y seguimiento. Este contexto se enmarca en varias razones, una de ellas las persistentes confrontaciones entre grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y disidencias de las FARC-EP, y estos a su vez con la Fuerza Pública, que incrementaron los combates y hostilidades, generando impactos en la vida social, económica y política de las regiones afectadas como Bajo Cauca, Cauca, Chocó, Catatumbo, Guaviare, Sur de Bolívar y Nariño, en particular fueron víctimas líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos y excombatientes de las extintas FARC. Las masacres también aumentaron, pues durante el 2020 se registraron 76 masacres en el país (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021).

Por su parte, la pandemia del Covid-19 obligó al gobierno nacional, departamental y local a tomar medidas estrictas para asegurar el distanciamiento social, concentrando para ello, los recursos y esfuerzos institucionales; dicha situación

retrasó el acompañamiento institucional en los territorios y débil asistencia en sectores como la salud, la educación, la productividad, el empleo, ampliando así las brechas de desigualdad y pobreza.

Retos y avances del Acuerdo de paz en el departamento de Nariño

Como antecedentes importantes, en el caso del departamento de Nariño, a la par con los diálogos iniciales del proceso de paz a nivel nacional, se emprendieron diversas iniciativas encaminadas a promover la paz territorial y local, pues en el año 2014 mediante la articulación de actores como organizaciones sociales, de víctimas, agencias de cooperación internacional y entidades públicas, se crean espacios de debate para llevar a cabo el Foro Departamental "Víctimas de Nariño por la Paz con Justicia Social", desarrollado en agosto en la ciudad de Pasto, esto como abordaje del quinto punto de la agenda de paz. En este mismo año, en el municipio de Tumaco se realizan cuatro audiencias públicas por parte de la comisión de paz del senado con objetivo de recoger propuestas frente al postconflicto (FUNDEPAZ, 2014). Para el año 2016, el 2 de octubre, se lleva a cabo en Colombia la votación del Plebiscito por la Paz como una forma de refrendar el acuerdo, sin embargo, la votación mostró como resultados una clara polarización entre quienes votaron por la opción del No con un 50,21% y por el Sí con un 49,78%. Para el caso del departamento de Nariño, la votación fue ampliamente en apoyo al acuerdo con un 64,81% (251.047 votos), siendo los municipios con mayor presencia de grupos armados ilegales y que han sufrido las consecuencias del conflicto, quienes votaron favorablemente, entre ellos Barbacoas, Cumbitara, Policarpa, El Rosario, Francisco Pizarro, El Charco, Samaniego y Tumaco (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2021).

En el año 2017, se tiene como gran reto el comienzo de la implementación del acuerdo de paz. En el departamento de Nariño se consolidan dos zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN) en los municipios de Tumaco y Policarpa, las cuales debían contar con requerimientos específicos en cuanto a infraestructura, área campamentaria, recepción, logística, seguridad y salud. Sin embargo, no se generó mayor avance en la construcción de la zona ubicada en Policarpa, por lo que fue trasladada al municipio de Patía departamento del Cauca. Por otra parte, ya se generaba inconformismo frente al incumplimiento de las funciones de la Justicia Especial para la Paz, sobre beneficios que favorecían a los prisioneros políticos integrantes de las FARC-EP recluidos en la cárcel de Pasto (FUNDEPAZ, 2017).

En el año 2018, los esfuerzos para la implementación de los acuerdos de paz en el departamento se continúan adelantando, entre ellos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que tienen por objeto la transformación integral de las condiciones de vida de la población rural, que logre superar la pobreza y la desigualdad. Los municipios que hacen parte de

este programa son: Tumaco, Roberto Payán, Magüí Payán, Barbacoas, El Charco, Buesaco, Túquerres, San Pablo, Samaniego, La Cruz, Leiva, Policarpa, La Llanada, Ricaurte, Cumbitara, Linares y Santacruz. Hasta la fecha se habían vinculado al programa aproximadamente 24.528 familias en todo el departamento, y ascendía a una inversión de $37.516.000.000 (FUNDEPAZ, 2018).

Para el año 2020, inician nuevas administraciones locales y departamentales, siendo elegido como gobernador Jhon Alexander Rojas para el periodo 2020-2023, bajo su administración se construye el Plan de Desarrollo Departamental “Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro”, que establece varios componentes enfocados en la construcción de la paz, entre ellos se encuentra el componente de microregionalización del desarrollo, y como parte de este la Apuesta estratégica sobre la construcción de territorios de paz y sustitución de cultivos de uso ilícito, la cual tiene por objeto priorizar programas de intervención en el territorio que permitan mejorar las condiciones de vida de los nariñenses, en especial de comunidades vulnerables víctimas del conflicto armado.

En el plan se prioriza el aunar esfuerzos técnicos y financieros para potenciar estrategias en torno a la construcción de la paz, entre ellas aportar en el cumplimiento de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, teniendo como base la hoja de ruta única como herramienta técnica que permite identificar, formular, ejecutar y monitorear las acciones orientadas hacia los planes. Se establecen acciones para la consolidación de territorios de paz como: gobernanza territorial y comunitaria; articulación institucional e interinstitucional; formulación y gestión de proyectos; fortalecimiento de la educación y la salud; ordenamiento y gestión del territorio; protección de las tradiciones y costumbres; fomento de la actividad deportiva y recreativa; sistemas productivos y desarrollo económico; protección de las víctimas, líderes sociales y defensores de derechos humanos. En otra de las líneas estratégicas se propuso construir entornos de paz para la vida, priorizando como acciones las banderas de hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento básico; paz, justicia e instituciones sólidas (Gobernación de Nariño, 2020).

Durante la administración actual en materia de implementación del acuerdo de paz se han desarrollado varias acciones, entre ellas el despliegue de las instituciones como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), las cuales componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Durante el 2020 el departamento contó con un equipo profesional encargado de atender el componente territorial, el componente étnico con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, atención a víctimas, representación de víctimas del sistema autónomo de asesoría y defensa, y el componente de asesoría y defensa a comparecientes del sistema (FUNDEPAZ, 2020). En el año 2019 y 2020, se llevaron a cabo 23 eventos de difusión del SIVJRNR, 44 actividades ordenadas

por la JEP, 63 encuentros para la articulación interinstitucional, 34 actividades de pedagogía sobre la presentación de informes ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad de Determinación de los Hechos y las Conductas (SRVR), asistencia material a 141 víctimas del departamento, asesoría jurídica a 119 víctimas, defensa técnicas a 27 comparecientes, asesoría individual a 22 personas, asesoría jurídica a 6 personas con enfoque étnico, 15 asesorías en espacios colectivos, 55 procesos de acompañamiento psicosocial, actividades de articulación con comunidades, entes territoriales, organizaciones internacionales, entes estatales con el propósito de generar esfuerzos en materia de construcción de la paz en el departamento (FUNDEPAZ, 2020).

Durante el año 2020 se ha logrado consolidar el equipo profesional, el cual ha avanzado en dos aspectos fundamentales, el primero frente a esclarecimiento de la verdad que tiene por objeto conocer a profundidad la complejidad del conflicto armado, para ello se ha desarrollado un proceso de investigación sobre temáticas como las violencias, casos y dinámicas en el departamento de Nariño. Y segundo, el diálogo social orientado hacia el reconocimiento, la convivencia y no repetición, mediante un proceso de escucha y de recolección de información para la Comisión de la Verdad, que pueda contribuir al análisis, verificación y construcción del informe final, de ahí que se llevaron a cabo entrevistas con actores claves, involucrados directa e indirectamente con el conflicto armado (FUNDEPAZ, 2020).

Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

El propósito de la Reforma Rural Integral es la transformación estructural del campo colombiano; en primer lugar, por medio de la promoción de la democratización del acceso y uso de la tierra y la regularización de los derechos de la propiedad rural. Entre las medidas acordadas se encuentran la creación del Fondo de Tierras que busca la adjudicación de 3 millones de hectáreas y la formalización de la propiedad rural con una meta de 7 millones de hectáreas con prioridad en los municipios PDET, además de otros mecanismos de acceso como subsidios y créditos, el fortalecimiento de la restitución de tierras y la reglamentación de asignación de derechos de uso. De igual forma, se acordaron acciones para la regularización y la protección de los derechos de uso como la jurisdicción agraria, mecanismos alternativos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra; formación y actualización del catastro multipropósito; cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva ambiental a través del Plan de Zonificación Ambiental y apoyo a los planes de desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina (Procuraduría General de la Nación, 2020). Todas políticas muy deseables, pero cuya eficiencia y materialización dependerá del tiempo que tome el proceso de implementación de los acuerdos. Sobre la implementación de la reforma agraria ya se habían hecho algunos avances, como lo informa el periódico El Heraldo, el 10 de abril del 2017:

La liquidación del Instituto Colombiano para la Reforma Rural (INCODER), dio paso a la creación, en 2015, de la Agencia Nacional de Tierra (ANT), de Desarrollo Rural (ADR) y de Renovación del Territorio (ART). La ANT está a cargo del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, la ART de coordinar la intervención del Gobierno nacional en las zonas rurales afectadas por el conflicto y la ADR de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (Alianza Misión Caribe, 2017, p. 4).

En relación a los datos registrados por el Instituto Kroc, para el año 2020, los avances a las 104 disposiciones o acuerdos planteados en el primer punto sobre Reforma Rural Integral se evidencia una implementación mínima, esto debido a que el 18% no han sido iniciadas, el 13% se encuentran en un nivel intermedio, el 64% de los acuerdos se encuentran en un nivel mínimo y únicamente el 4% se han implementado completamente, siendo el nivel de implementación más bajo en comparación con los cinco puntos más del Acuerdo.

Algunas de las razones del débil avance en este punto, se debe a que las acciones y estrategias se han orientado hacia la planeación y el diseño de los planes, programas, alistamiento institucional, asignación de recursos financieros; procesos que no fueron contemplados en las disposiciones, pero que son necesarios para avanzar en el cumplimiento de las mismas, es el caso de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que requieren de considerables acciones previas e incluso reformas o adopción de normativas, así como la elaboración de las hojas de ruta para llevarlos a cabo. Es por ello que, a pesar de los esfuerzos para avanzar en este punto, no se han logrado generar cambios sustantivos.

El 64% de las disposiciones que han avanzado en un nivel mínimo, ha sido impulsado por los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), que tienen como objetivo superar la pobreza y la desigualdad, principalmente de la población rural, a través de bienes y servicios públicos como la educación, salud, alimentación, infraestructura y demás, que impulsen el bienestar y buen vivir de las comunidades (SIIPO, 2021).

Sin embargo, el nivel de avance en los indicadores de los PNS, se ha concentrado en asistencias técnicas, socialización y divulgación de instrumentos, definición de beneficiaros, priorización de municipios, identificación y caracterización de líneas de acción, avance en procesos administrativos, relacionamientos institucionales, entre otros. Mientras que acciones como soluciones directas, instrumentos normativos, asignación de apoyos financieros a proyectos, mantenimientos de vías, distribución de tierras y asignación de capital semilla; seguros a la producción campesina, familiar y comunitaria; apoyo al emprendimiento rural, mantenimiento y sostenibilidad de obras, entre otras, avanzan a un ritmo lento sin impactos efectivos en las poblaciones.

En la línea estratégica sobre acceso y uso de la tierra, el avance en la actualización de la información catastral ha sido reducido. En cuanto a la formalización de la

propiedad rural se han realizado algunas acciones en las titulaciones en zonas rurales, sin embargo, no se ha expedido el Plan para la Formalización de la Propiedad Rural. En el caso del Fondo de Tierras, la información registrada en el inventario por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), establece la adjudicación de tierras a familias campesinas y étnicas, sin embargo, no existe información completa que permita relacionar estas acciones con los objetivos propuestos en el punto 1 del Acuerdo (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2021).

Reforma Rural Integral, retos y avances en el departamento de Nariño

El departamento de Nariño al sumergirse en problemáticas estructurales como el conflicto armado, las economías ilegales, la desigualdad, pobreza y la débil presencia del Estado, fue priorizado dentro de las 16 subregiones PDET como resultado de las disposiciones planteadas en el Acuerdo Final, son 16 municipios del departamento lo que hacen parte de las denominadas Subregión Pacífico y Frontera Nariñense y Alto Patía Norte del Cauca.

La Subregión Pacífico y Frontera Nariñense la componen los municipios de Mosquera, Magüí Payán, Roberto Payán, Francisco Pizarro, La Tola, Olaya Herrera, Barbacoas, Santa Bárbara, El Charco, San Andrés de Tumaco y Ricaurte; con un aproximado de 467.074 habitantes según la proyección estimada por el DANE para el año 2020 (DANE, 2021). Y de la Subregión Alto Patía Norte del Cauca, hacen parte los municipios de Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa, que representa una población de 46.448 habitantes. Al ser una región con una posición geográfica estratégica, por su exuberante reserva forestal ha sido centro de las economías ilegales y los corredores del narcotráfico, limitando la intervención del Estado en los territorios en el desarrollo de programas de inversión social y agudizando el control de los territorios por parte de los grupos armados ilegales.

En los municipios de la subregión del Telembí (Magüí Payán, Barbacoas, Roberto Payán) y Tumaco hacen presencia grupos narcoparamilitares como Los Contadores, las AGC, disidencias de las extintas FARC representadas en el Frente Oliver Sinisterra y las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP); y en los municipios de las subregión de la Cordillera se concentran principalmente las AGC, grupos que mantienen en constantes enfrentamientos con otros grupos irregulares por conservar el control social, territorial y de las económicas ilegales de las zonas. Para el año 2020 el departamento de Nariño sumó un total de 30.751,38 ha de cultivos de hoja de coca, de las cuales en la subregión del Telembí alrededor 7,600 ha, en el municipio de Tumaco más de 8,800 ha, y en los municipios de Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes y Policarpa un total de 2.285 ha, que representan el 60% del total del departamento.

Las condiciones socioeconómicas en los municipios de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense son las más preocupantes del departamento por los elevados

índices de NBI: Barbacoas con un 72,2%, El Charco con 58,1%, La Tola con 82,3%, Magüí Payán con 82,5%, Mosquera con 79,1%, Olaya Herrera con 77,4%, Francisco Pizarro con 49,9%, Ricaurte con 62,3%, Roberto Payán con 44,4%, Santa Bárbara con 74,2%, Tumaco con 27,6% (ver figura 5). Estos índices dan cuenta de las necesidades en materia de hacinamiento, viviendas impropias para el alojamiento, mínimo acceso a condiciones vitales y sanitarias, alta dependencia económica, niños en edad escolar que no asisten a un centro de educación formal.

Sobre esta realidad para la subregión Pacífico y Frontera Nariñense PDET, en el marco de los mecanismos propuestos para el cumplimiento de los seis puntos de Acuerdo Final, se han identificado varias de las acciones ejecutadas hasta la fecha. En el caso de la Reforma Rural Integral (RRI) a través de los PDET se estimó una inversión de más de $550.421 millones a través de la priorización de 98 obras, 2 proyectos productivos, 14 proyectos de inversión territorial, 4 obras por impuestos, 9 obras por OCAD Paz, 2 iniciativas en Yo me subo a mi PDET, 6 proyectos en Colombia Sostenible y 77 PGN – Obras PDET (Procuraduría General de la Nación, 2021). Sobre dichas obras, los avances han sido mínimos, en el pilar sobre ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, el departamento no ha avanzado en la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), que tiene por objeto resolver las situaciones jurídicas en relación al acceso a la tierra y la formalización de la propiedad, la adjudicación de bienes rurales, la gestión del uso del suelo y trámites a problemas agrarios (Procuraduría General de la Nación, 2021), dichos planes deben ser focalizados, implementados y ejecutados por la ANT. Además, de los conflictos por el uso de la tierra a causa de la minería, la deforestación, la siembra de cultivos de uso ilícito, los conflictos entre comunidades étnicas, el despojo y el desplazamiento.

Para el departamento de Nariño ingresaron al Fondo de Tierras 210 predios, con una extensión de 20.804.7 ha, de las cuales por municipios PDET ingresaron 2.017.6 ha. Por su parte, desde el año 2017 se encuentra en proceso de diagnóstico la adjudicación de áreas sustraídas en los municipios de Policarpa y El Rosario, con una extensión de 10.529.71 ha y 3.663.2 ha respectivamente. En cuanto a los procesos agrarios sobre clarificación, deslinde, extinción, recuperación, el departamento acumula un total de 2.108 casos sin resolver, de los cuales 34 se adelantan en municipios PDET (Procuraduría General de la Nación, 2021). Lo que demuestra una gestión limitada por parte de la ANT para resolver los procesos agrarios, pues la mayoría se encuentran en fases iniciales, además de la falta de claridad sobre la disponibilidad de predios para ser entregadas a comunidades campesinas y étnicas, al igual que la asignación de medidas de protección, delimitación o demarcación de territorios ancestrales.

Respecto al seguimiento a los avances en la implementación del punto 1 de los acuerdos de paz, la Agencia de Renovación del Territorio (ART, 2021), muestra que5: en el pilar sobre infraestructura y adecuación de tierras, se han implementado 31 proyectos con una inversión de $30.777.59 millones, de las cuales 17 se

priorizaron en el municipio de Tumaco en la construcción de puentes, mejoramientos de vías y caminos, mejoramiento de subrasante, ampliación de instalaciones, construcción de desagües, construcción de pasarelas peatonales, fortalecimiento de capacidades organizacionales y de ejecución de proyectos, ampliación en la cobertura a fuentes no convencionales de energía. En el municipio de Barbacoas se han ejecutado 5 proyectos, en mejoramiento de vías, construcción de placa huella y construcción de granja de ceba. En Roberto Payán 6 proyectos, estos en construcción de puentes peatonales, construcción de muelles saltadero y dotación de energía solar. En Ricaurte 2 proyectos en mejoramiento de subrasante. Y en Olaya Herrera un proyecto en mejoramiento de vías terciarias.

En los municipios de la subregión PDET Alto Patía Norte del Cauca, se han ejecutado 18 proyectos, de ellos 5 en el municipio de Policarpa, 6 en Los Andes, 6 en Leiva y 1 en Cumbitara, estos enfocados en sistemas de autogeneración eléctrica con tecnología solar, ampliación de infraestructura eléctrica, y fortalecimiento social y comunitario a través de obras para el control de aguas superficiales, mejoramiento de vías y puentes peatonales. En el pilar de salud rural, se ejecutó el proyecto para la rehabilitación de la infraestructura de la ESE Hospital San Antonio de Barbacoas, liderado por la Agencia de Renovación del Territorio y el gobierno municipal por el valor de $111.430 millones. Y el proyecto de adecuación de infraestructura y equipamiento de cuatro centros de salud en la zona rural del municipio de Francisco Pizarro por un valor de $293.600 millones. En el pilar sobre educación rural y primera infancia rural en la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense se han ejecutado 76 proyectos por un valor total de $25.552.68 millones (ver figura 7), de los cuales se desarrollaron 52 en el municipio de Tumaco, en materia de dotación de mobiliario para las escuelas, mejoramiento de placa deportiva, construcción de bibliotecas y aulas, adecuación de espacios deportivos, construcción de patio de juegos en escuela rurales, mejoramiento de infraestructura en las sedes educativas.

En el pilar vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, se ejecutó 1 proyecto por una inversión de $205.990 millones en el municipio de Roberto Payán. En el municipio de Leiva 2 proyectos en mejoramiento de acueducto comunitario y el sistema de abastecimiento de agua veredal; y una obra en el municipio de Los Andes en la construcción de un sistema para el control de aguas superficiales. En el pilar reactivación económica y producción agropecuaria, se desarrollaron 18 proyectos por una inversión de $4.175.79 millones.

En el pilar sobre reconciliación, convivencia y construcción de paz, se han desarrollado 9 proyectos con una inversión de $2.869.60 millones, 6 de las obras implementadas en el municipio de Tumaco, en materia de construcción y mejoramiento de salones comunales (ver figura 8). Por su parte, la ART en los pilares sobre el ordenamiento de la propiedad rural y uso del suelo, y sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación, no se identificó proyectos implementados.

En el conjunto de los pilares se identificaron 1.534 iniciativas, de las cuales 378 están dirigidas a beneficiar a comunidades afrodescendientes e indígenas y 179 de ellas tienen enfoque de género y mujer rural. Del total de las iniciativas se han ejecutado 137 proyectos, lo que representa un avance en la implementación del 8,9%, este porcentaje mínimo da cuenta de los problemas en planeación, programación y la limitada destinación de recursos financieros, a pesar de la articulación y la corresponsabilidad asumida desde el gobierno nacional, departamental y las alcaldías municipales al extender la oferta institucional para garantizar la presencia del Estado en estos territorios. Dichas iniciativas son el resultado de la construcción colectiva que los diferentes actores sociales, académicos, institucionales, sector privado y demás, priorizaron en los PART para la subregión Pacífico y Frontera Nariñense y los municipios de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, dicho proceso recogió la participación de más de 9.000 personas en sus diferentes fases en el nivel veredal, municipal y subregional, además del trabajo conjunto con las organizaciones afrodescendientes e indígenas, representadas por organizaciones de segundo nivel como Recompas, Asocoetnar, Copdiconc, Unipa, Camawari, Aciesna y Consejos Unidos de Magüí (ART, 2021).

Para dar viabilidad a las 1.534 iniciativas en el año 2018 se crea la Hoja de Ruta Única (ART, 2021), una herramienta para identificar y organizar las iniciativas en coordinación con los diferentes instrumentos de planificación y gestión que guían a los PDET6, la hoja de ruta permite observar que el 97% de las iniciativas en su fase de formulación ha identificado qué tipo de estrategias poner en marcha dentro de los ocho pilares, sin embargo, únicamente el 10% ha identificado la cantidad de recursos económicos que se necesitan para implementarlas, y un 22% de las iniciativas no ha priorizado el municipio o comunidad beneficiaria.

Por otra parte, los municipios de Tumaco, Barbacoas, Roberto Payán, Magüí Payán, El Charco, La Tola, Santa Bárbara y Olaya Herrera de la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense, fueron seleccionados como plan piloto de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), creadas por el gobierno nacional mediante la Ley 1941 de 2018 y reglamentadas por el Decreto 2278 de 2019, donde se estipula un Fondo de Programas Especiales para la Paz, con el objetivo de impulsar planes y programas orientados hacia economías lícitas, la desarticulación de grupos armados ilegales, la disminución de la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, a pesar de considerarse una estrategia que ha logrado avances en la implementación de las iniciativas por la ART, existe una desarmonía con las comunidades por la intervención militar, mediante la erradicación forzada de cultivos de hoja de coca, que ha provocado enfrentamientos con los campesinos.

Dentro de las iniciativas municipales y subregionales, que se vienen desarrollando paralelamente a las estrategias de la ART, el pilar 8 sobre reconciliación, convivencia y construcción de paz, ha sido una de las banderas de la Gobernación de Nariño, esto se sustenta en el plan de desarrollo “Mi Nariño en defensa de lo nuestro”, en la línea estratégica Mi Nariño Seguro y el programa Seguridad y Convivencia Ciudadana, que ha priorizado sus acciones hacia los 16 municipios PDET. Una de ellas orientadas hacia la prevención del reclutamiento forzado, mediante la campaña “De eso se trata, ni reclutamiento ni trata”, que focaliza las zonas urbanas y rurales de los municipios, que en articulación con las instituciones educativas se pretende desarrollar un componente comunicacional para la prevención. Así mismo, se adopta el Decreto 162 de 2021, mediante el cual “se crea la mesa departamental para la prevención del reclutamiento, utilización y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados; y se conforma el equipo de acción inmediata para el departamento de Nariño”. En su fase de diseño se encuentra la estrategia para la creación del sistema de comunicación en la Ruta de Atención para Personas en Riesgo Extraordinario por amenaza (defensores de DDHH, líderes y lideresas sociales, líderes comunales, sindicalistas, población LGTBI, comunidades étnicas, periodistas y personas en proceso de reincorporación), que pretende activar de manera inmediata la ruta ante una amenaza en tiempo real, mediante aplicación, mensaje de texto o comunicación directa a las entidades competentes. Y en su fase de ejecución se encuentra el proyecto de fortalecimiento de la ruta de atención para personas en riesgo en el municipio de La Tola.

En la fase de ejecución se encuentra el proyecto de capacitación modalidad virtual y semipresencial para los municipios de Pasto, Ipiales y Tumaco que cuentan con Planes de Desarrollo Territorial (PDT); tiene como meta capacitar a más de 500 personas de las Mesas Municipales de Víctimas, mesa departamental de víctimas y líderes y lideresas sociales. Además de la entrega de material didáctico y herramientas tecnológicas. Y como estrategias identificadas y en proceso de formulación se encuentran: implementación de iniciativas del plan de trabajo de la Mesa Departamental para la Prevención del Reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado. Impulso de los planes de retorno y reubicación de población víctima en los municipios de Barbacoas, Ricaurte, Olaya Herrera, Iscuandé, Roberto Payán, Tumaco, Policarpa, El Rosario, Leiva y Los Andes. Y la estrategia en educación sobre riesgo de minas antipersonal y estrategia para la creación de la mesa departamental de garantías.

En los pilares sobre reactivación económica y seguridad alimentaria se han ejecutado 3 proyectos en el sector agrícola y de infraestructura vial por una inversión

de más de $10.000 millones. En obras por impuestos se han ejecutado proyectos en Tumaco, Barbacoas y Ricaurte, con una inversión de más de $11.000 millones. Y en obras por OCAD-PAZ se ha aprobado el proyecto de mejoramiento vial para el municipio de Ricaurte (ART, 2021). Por OCAD municipal se ha identificado el proyecto de instalación de paneles solares para el municipio de Santa Bárbara, y por OCAD PAZ Regional, la Gobernación de Nariño está ejecutando la infraestructura vial de los tramos La Espriella-Río Mataje y Junín-Barbacoas. Es de resaltar que, a pesar de la gestión institucional por canalizar recursos de diferentes fuentes, la inversión en la subregión sigue siendo limitada, esto se evidencia en el 8,9% de implementación que lleva hasta la fecha las iniciativas priorizadas.

Sobre los mecanismos alternativos de resolución de conflictos para el uso y tenencia de la tierra, se han adelantado acciones limitadas por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Justicia y la ANT, estas se han concentrado en capacitar a funcionarios y líderes de las comunidades en la generación de mecanismos para la conciliación y mediación con intermediación de las autoridades tradicionales, sin embargo, los conflictos entre comunidades étnicas, campesinas y empresas privadas por el aprovechamiento de los recursos en la subregión PDET, continúan presentándose (Procuraduría General de la Nación, 2021).

Participación Política: apertura democrática para construir la paz

El desarrollo del referente plasmado como punto dos del Acuerdo de Paz, “Participación política, apertura democrática para construir la paz”, es importante destacar los elementos relacionados con la ampliación democrática y la participación política, como aspectos estructuradores para la construcción de paz en el país y a nivel territorial a la par con el derecho y el deber de la participación ciudadana, proceso para la generación de confianza y una cultura de respeto y tolerancia de los actores sociales, promoviendo espacios de reflexión y análisis para dialogar de acuerdo a los genuinos intereses de la ciudadanía incluyendo a las minorías étnicas en la toma de decisiones en el ciclo de la gestión pública, planificación, ejecución y seguimiento a los instrumentos y herramientas, consignados en los bancos de programas y proyectos de las entidades territoriales.

De igual manera, la participación ciudadana fomenta, promueve y fortalece la cooperación de los actores sociales en cada una de las fases de la gestión administrativa (implementación, seguimiento y evaluación), con el propósito de que puedan intervenir de forma correcta, responsable y critica en la ejecución de los proyectos o programas, y que los resultados estén más ajustados a las necesidades de la comunidad, consiste en el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas, es así como la Constitución Política, establece que dentro de la administración municipal se logre la participación en cuatro grandes aspectos:

Mecanismos de Participación Ciudadana, Institucionalidad de la Participación Ciudadana, Participación Ciudadana en la Gestión Pública, Rendición de Cuentas y el Control Social (Ley 1757, 2015).

La participación política es un término que va unido al concepto y ejercicio de democracia. Para que la democracia sea legitima, necesariamente necesita de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado, la participación política está enmarcada en la Ley Orgánica 1757 de 2015, con el objeto de promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

Este punto reclama tres elementos: i) Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición (Este pilar busca garantizar el ejercicio de la oposición política y brindar las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, incluyendo a líderes sociales y defensores de derechos humanos); ii) Mecanismos democráticos para la participación ciudadana (corresponde a la expedición de la Ley 1909 de 2018, norma que nació bajo el precepto de brindar garantías a las organizaciones políticas que se declaren en oposición al Gobierno nacional, declaración que debe ser realizada dentro del mes siguiente al inicio de cada periodo presidencial) y iii) Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad.

En ese contexto, en cuanto a la implementación, los estudios del Instituto Kroc 2020, hace evidente que es uno de los puntos con más tropiezos en la etapa de implementación. De igual manera, el informe de la Procuraduría Nacional de la Nación (2020), pone en evidencia los hallazgos encontrados en la implementación, esto se refleja en los múltiples obstáculos para la aprobación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y la reforma política o en la no presentación del proyecto de ley de garantías y promoción de la participación de organizaciones y movimientos sociales para su trámite ante el Congreso, finalmente en agosto de 2021 se aprueba el Acto Legislativo, Artículo transitorio 1, sobre la creación de Circunscripciones Transitorios Especiales de Paz.

Así mismo, en razón a la implementación de los seis puntos del Acuerdo de Paz se expide el Decreto Ley 885 de 2017, el cual modifica la Ley 434 de 1998 y crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, como un instrumento para

la implementación y el desarrollo normativo de los puntos sobre las garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización; la ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización; y sobre la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) ampliada del Acuerdo Final.

El Acuerdo Final se centra en los mecanismos que utilizarán los grupos políticos, para garantizar las diferencias y que la oposición política que se ejerza en un futuro se haga en un marco de respeto a sus derechos, puesto que, como se ha demostrado en la historia nacional, los acuerdos finales en los procesos de paz, con grupos al margen de la Ley, terminan con la exterminación selectiva poco a poco, tal como sucedió con el exterminio de la Unión Patriótica en 1988 (Memoria Histórica, 2013). Por ello se deben crear mecanismos, que permitan el debate armónico y democrático de las posturas e ideologías políticas de opositores y oficialistas sobre la política nacional, a partir de la construcción de escenarios en que se pueden dar las decisiones políticas, sociales y económicas del mismo Estado Colombiano.

El enfoque está en la construcción de los estatutos propios de cada partido político por medio de una comisión, para definir sus lineamientos y objetivos en el ejercicio de las garantías políticas, con la finalidad de reconocer las diferencias políticas y con ello la oposición que se ejerza al interior de la estructura del Estado Colombiano, entre los que se convocará a movimientos políticos por parte de las FARC como Marcha Patriótica y Congreso de los Pueblos para recibir las propuestas de los dirigentes de las FARC en la participación política de los mismos, durante campañas políticas de los departamentos en que tengan mayoría de seguidores (Alto Comisionado para la paz, 2016), todo esto, dentro de las comisiones establecidas en el Acuerdo Final.

Retomando el punto sobre la implementación de un Sistema Integral para la Seguridad de los Partidos y Movimientos Políticos de Oposición, este deberá contener ciertos elementos que permitan implementar los acuerdos de paz con el gobierno y dentro de la estructura del Estado. Estos elementos son: i) Una adecuación normativa e institucional que tenga ciertas funciones implementadas y establecidas en el Acuerdo Final, tales como la creación de un Sistema Integral para la vigilancia de las garantías y ejercicios políticos de las ideas opositoras en el país, la revisión de un marco normativo para castigar los delitos cometidos por quienes están haciendo política y el fortalecimiento de la investigación y el juzgamiento para procesar a aquellas personas que atenten contra integrantes de un movimiento o partido político que surja en la implementación de los Acuerdos Finales (Alto Comisionado para la paz, 2016).

En un segundo punto en la construcción del Sistema Integral para la Seguridad en el Ejercicio de la Política está: ii) La participación, que deberá enfocarse en la parte territorial, diferencial y equidad en género, para la garantía y efectiva protección de

los derechos políticos de los desmovilizados; iii) Conformación de programas de protección especializada para los nuevos integrantes de los movimientos políticos, así como el incremento del análisis y nivel de riesgo, para proteger la vida e integridad y las demás libertades individuales, de quienes han sido elegidos por mayoría, para el ejercicio de un cargo público.

Participación Política, retos y avances en el departamento de Nariño

En el punto del Acuerdo Final, se estableció como un principio fundamental la participación ciudadana para la consolidación de la paz, a partir de las acciones que promuevan el reconocimiento de las minorías y la incidencia de la ciudadanía en los procesos de la acción pública desde los territorios. A nivel departamental y bajo los lineamientos del Decreto Ley 885 de 2017, en noviembre de 2018 mediante Ordenanza No.019 se crea el Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia, como un órgano asesor y consultivo, con participación de diversos actores que propenden por el mantenimiento de una paz integral; dicho consejo está conformado por representantes de la rama ejecutiva del poder público, las corporaciones públicas del nivel territorial, entidades del nivel nacional con presencia en el territorio nariñense, Ministerio Público y sociedad civil, para una participación de 56 representantes.

Dentro de sus principales acciones el consejo durante el año 2020 y 2021, ha venido impulsando la construcción de una propuesta pedagógica y de investigación para el desarrollo de la catedra de paz para el departamento; ha realizado acompañamiento a las actividades desarrolladas por el programa ConPaz del Secretariado Nacional de Pastoral Social; ha orientado capacitaciones a líderes de la sociedad civil y funcionarios públicos, en temas de paz, reconciliación y convivencia; además del fortalecimiento de los Consejos Municipales de Paz, a fecha de 2021 se han creado 15 consejos municipales: Pasto, Ipiales, San Pablo, Tumaco, Samaniego, Policarpa, La Unión, Leiva, El Rosario, Ricaurte, Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, Mosquera y Roberto Payán, de ahí la prioridad que el consejo departamental ha dado al impulso de la creación de nuevos consejos municipales, y a la orientación de los ya constituidos puesto que su accionar ha sido poco incidente dentro de los territorios, esto debido a que la mayoría no cuenta con un plan de acción y reglamento o con recursos asignados para su funcionamiento; a su vez los efectos de la pandemia por el Covid-19 limitó sus acciones a sesionar, lo que difiere con las funciones otorgadas como objeto principal. Por otra parte, en su plan de acción el consejo departamental de paz priorizó la construcción de la política pública de paz, proceso que acompañó durante el proceso de formulación, como órgano consultor y de validación.

FIN DEL CONFLICTO

Para abordar el fin del conflicto, se establecieron un conjunto de medidas para dar cumplimiento al cese al fuego definitivo y bilateral, medidas que se agrupan en tres ejes: i) dejación de armas e implementación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN); ii) reincorporación socioeconómica y política de excombatientes y menores de edad que hacían parte de las Farc-EP, iii) garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales.

Según la Procuraduría General de la Nación (2020), desde la firma del Acuerdo de Paz, los avances en la implementación de la mayoría de estos compromisos se han expresado, desde el nivel nacional, a través del desarrollo de iniciativas normativas (decretos-ley, decretos ordinarios, resoluciones), diseños institucionales y acciones de coordinación enfocadas al cumplimiento de los objetivos estratégicos de este punto del Acuerdo.

En ese orden de ideas, en 2019 el fin del conflicto había avanzado en algunos de sus componentes iniciales, por ejemplo, en el proceso de dejación de armas, en la constitución de las Zonas Veredales; incluso las Naciones Unidas certificaron más armas que excombatientes en el proceso de las Farc-EP, lo cual constituye un hito nacional e internacional. No obstante, las dificultades de este avance fueron señaladas en diversas publicaciones de la Fundación Paz y Reconciliación, iniciando por las deficiencias en materia de infraestructura, acceso a servicios básicos como agua potable y salud y también por el mal estado de los alimentos que llegaban a las Zonas Veredales, elementos que deterioraron el estado de salud de las personas en proceso de reincorporación, especialmente de mujeres en estado de embarazo y en etapa lactante, y a niñas y niños producto del llamado baby boom (gran número de recién nacidos) que trajo consigo la firma del Acuerdo de Paz (Birke y Kurteanbach, 2021).

En lo que refiere a este punto, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, territorial y étnico definió las siguientes demandas: en el eje de dejación de armas solicitó la consulta previa y el consentimiento libre e informado para la creación de las ZVTN en territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas; en cuanto a la reincorporación, señaló la concertación de un programa de armonización para la reincorporación social y económica con enfoque diferencial, étnico y de género; y en garantías de seguridad, el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, guardia indígena y guardia cimarrona, y la creación del Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y

organizaciones en los territorios, con perspectiva étnica y cultural (Conpes 3932, 2018).

Entre los inconvenientes encontrados en la implementación de este punto, es que no se consultó a algunas comunidades en la definición de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y posterior transición a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reintegración (ETCR), si estaban de acuerdo o no con la instalación y continuidad, de igual manera los gobiernos nacionales, regionales ni locales tomaron medidas efectivas para mitigar las afectaciones sociales, políticas y económicas que estas zonas pudieran generar. Por ejemplo, se vivieron múltiples tensiones entre los pueblos étnicos, excombatientes de las Farc-EP y el Ejército –encargado de la seguridad del espacio–. Como bien se sabe, pueblos como el Nasa tienen guardias indígenas o autoridades tradicionales que asumen la protección del territorio sin el uso de armas más allá del bastón que los dota de poder, y en el marco del conflicto armado han actuado bajo principios de neutralidad e imparcialidad, es decir, que no permiten el ingreso de grupos armados legales o ilegales a los resguardos. En este sentido, la presencia del Ejército custodiando las Zonas Veredales significó, en algunos casos, una afrenta a la jurisdicción propia (Birke y Kurteanbach, 2021).

Sobre las Garantías de Seguridad, tiene como propósito generar mejores condiciones de seguridad en el país, a través del fortalecimiento institucional y la puesta en marcha de medidas orientadas a brindar protección y seguridad a las comunidades en los territorios, a proteger a defensores/as de derechos humanos, organizaciones y a quienes ejercen la política, y combatir las organizaciones criminales que atenten contra los derechos de estos actores sociales y políticos.

Las medidas sobre Garantías de Seguridad que contempla el Acuerdo de Paz comprenden: la suscripción de un Pacto Político Nacional y desde las regiones que convoque a todas las fuerzas políticas y sociales para que nunca más se utilicen las armas en la política; la puesta en funcionamiento de una Comisión Nacional de Garantías de Seguridad orientada a coordinar la acción estatal para el desmantelamiento de organizaciones criminales; la creación de una Unidad Especial de Investigación al interior de la Fiscalía y de un Cuerpo Élite de la Policía Nacional con el propósito de perseguir y desarticular dichas organizaciones criminales; el despliegue de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el diseño e implementación de un Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios; además de otros instrumentos previstos para la prevención, el monitoreo de organizaciones criminales, la supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada y para la lucha contra la corrupción.

Fin del conflicto, retos y avances en el departamento de Nariño.

Los mayores avances sobre dichas disposiciones se han generado a nivel nacional a través del desarrollo de normatividad, decretos y leyes orientados hacia la reacción rápida y prevención de hechos delictivos de estructuras criminales; seguridad para el ejercicio de la política; protección para comunidades y organizaciones; seguridad y protección para ex integrantes de las FARC.

Sin embargo, la situación que se presenta en el departamento de Nariño sigue siendo preocupante, pues desde el año 2018 hasta el 2021, la Defensoría del Pueblo ha emitido al menos 18 alertas tempranas como respuesta a las acciones de los grupos armados ilegales (Defensoría del Pueblo, 2021), entre los municipios más afectados están Ancuya, Barbacoas, Cumbal, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Ipiales, La llanada, La Tola, Leiva, Linares, Los Andes, Magui Payán, Mallama, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Policarpa, Providencia, Ricaurte, Roberto Payán, Samaniego, Santa Cruz, Tumaco y Santa Barbara, en la búsqueda del control territorial, generando deplazamiento forzado de más de 6500 personas de la comunidad, el reclutamiento de niños, desaparición forzada, confinamiento, amenazas, regulaciones de movilizadad, homicidio selectivo y múltiples y reiterados enfrentamientos entre los grupos AGC, ELN, dicidentes de la FARC-EP, Los del vaca, Los del sábalo, resistencia campesina y GUP, por grupos delincuenciales organizados, generándose con las comunidades conductas de infracciones al DIH situación que atenta contra la vida y la integridad de las comunidades. Así también pone en riesgo a los ciudadanos, en su posibilidad de elegir y ser elegidos, es el caso de candidatos a cargos de elección popular, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales, reincorporados, servidores públicos, militantes partido FARC, miembros de grupos étnicos, entre otros.

Este escenario demuestra la necesidad de profundizar los esfuerzos institucionales para la implementación del Acuerdo de Paz, en materia de seguridad y protección para los territorios, afianzando la articulación y la coordinación de las estrategias desde el nivel nacional al territorial, que permita generar impactos reales en contra de los grupos armados ilegales, y la generación y ampliación de acciones que atienda las necesidades de personas en riesgo principalmente comunidades étnicas, líderes sociales y personas en proceso de reincorporación.

En el punto sobre reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, en el departamento de Nariño, 465 personas (132 mujeres y 333 hombres) vienen avanzando en su proceso de reincorporación, en el antiguo ETCR en Tumaco (La Variante) habitan

70 personas, de ellas 183 cuentan con un proyecto productivo individual o colectivo, donde el Gobierno Nacional ha desembolsado $1.459.896.034 millones; 124 personas están desarrollando su proceso de formación académica; 460 están vinculadas de manera activa al sistema de seguridad social en salud; 437 están participando en las actividades de acompañamiento psicosocial. Y se ha habilitado 8,26 ha de tierra para el desarrollo de proyectos de vivienda, correspondiente al AETCR La Variante (municipio de Tumaco) para 87 personas y en el Municipio de El Charco se han asignado 20 cupos para mejoramiento de vivienda en el proyecto "Plan techo" del ente municipal.

Desde la perspectiva de la ARN (2021), por medio del equipo de profesionales en territorio y el trabajo articulado con las comunidades y la población firmante de paz se ha logrado identificar de primera mano el siguiente contexto de la población en proceso de reincorporación en el departamento:

- Población pertenencia étnica: 276 personas en proceso de reincorporación (147 son indígenas, 126 son Afrocolombianos, 1 Palenque de San Basilio y 2 sin especificar).

- Respecto al enfoque étnico, se resalta que, en el 2020, se logró la aprobación por parte de la autoridad indígena, de la Ruta de Armonización y Reconciliación Resguardo de Mayasquer Pueblo Indígena Pastos, que beneficia a 114 personas en proceso de reincorporación que viven en el Resguardo de Mayasquer, municipio de Cumbal; es considerada como la primera ruta de reincorporación con enfoque étnico en el país.

- Discapacidad: actualmente 21 personas en reincorporación en situación de discapacidad, han sido certificadas mediante un proceso de articulación con el Instituto Departamental de Salud de Nariño, Secretarías de Salud Municipales, IPS y ARN, con el objetivo de transversalizar el enfoque de discapacidad al proceso de reincorporación.

- Sostenibilidad Económica: 74 proyectos individuales y 3 proyectos colectivos, beneficiando a 183 personas en proceso de reincorporación. De ellos, la Cooperativa Multiactiva Memoria, Vida y Esperanza (COOMMAVE) ubicada en el antiguo ETCR La Variante, Tumaco, ha sido beneficiaria para avanzar en el proyecto productivo de piscicultura. La Cooperativa Multiactiva Nueva Esperanza del Pacífico (COOMUNTU), avanza en el proyecto de

comercialización de coco y cacao; y la Asociación Hilos de Libertad, ha avanzado en la implementación de un taller de confecciones, ubicado en la ciudad de Pasto e integrado por 9 personas en proceso de reincorporación.

- Hábitat y Vivienda: el antiguo ETCR La Variante, está en proceso de consolidación. Actualmente se realizan los estudios de prefactibilidad y el proceso de obtención del subsidio del Ministerio de Agricultura para vivienda rural de 87 personas en proceso de reincorporación, en las 8,26 hectáreas de los predios Chillalde y La Florida, que se entregaron el pasado 14 de abril de 2021. Por otra parte, en el departamento de Nariño, 39 personas en proceso de reincorporación ya cuentan con vivienda propia, 41 personas manifiestan tener vivienda propia en territorio indígena y 45 están postulados a un subsidio de vivienda.

- Educación: La ARN desde el 2020, logró la gestión con la Universidad de Nariño, para que el cupo especial al que tienen derecho la población excombatiente en Nariño (un cupo por carrera y por sede), también pueda beneficiar a su hijos e hijas. A su vez, 72 personas en proceso de reincorporación, adelantan su proceso de formación académica con el programa Maestro Itinerante (convenio ARN - UNAD). Y en el modelo educativo Arando la Educación (convenio ARN – Consejo Noruego), 120 personas adelantan su proceso de formación académica. En formación para el trabajo, en convenio con el SENA desde el año 2018 hasta la fecha, ha llevado a cabo diversos cursos en materia de producción, operación, comercialización, transformación y emprendimiento.

- Salud: Se ha logrado que el 99% de la población se encuentre afiliada al sistema de seguridad social en salud y se ha avanzado en el proceso de vacunación por Covid-19. En conjunto con el Instituto Departamental de Salud de Nariño y las IPS, se está creando la Ruta de Atención Diferencial para Atención en Salud, que permitirá minimizar las barreras de acceso al servicio de salud y fortalecer el apoyo que se le brinda a la población en reincorporación cuando presentan situaciones delicadas de salud. Además, en septiembre de 2021, se logra implementar una prueba piloto de la Ficha de Caracterización en Salud, en el antiguo ETCR La Variante, con el objetivo de tener una radiografía de las condiciones y factores de riesgo asociados a salud de la población en reincorporación.

- Prevención del Riesgo: En el antiguo ETCR La Variante, existen dos esquemas de seguridad, uno individual y otro colectivo. Además, de tres anillos de seguridad a cargo de la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Policía Nacional y el Ejército Nacional. En Tallambí, Resguardo Indígena de Mayasquer, municipio de Cumbal, existe un esquema de seguridad colectivo. Por otra parte, la ARN y la Gobernación de Nariño, diseñaron la Ruta de Atención a Personas en Situación de Riesgo por Amenaza (ver figura 11), que ha logrado movilizar de manera oportuna a los entes territoriales, al Ministerio Público y a la Fuerza Pública, en los casos de riesgo de la población excombatiente, logrando hasta el momento salvaguardar la vida de 15 personas en procesos de reincorporación y sus familias, desde el año 2020 que se inició la implementación de la ruta.

Por su parte, en el año 2020, la ARN firmó el Convenio 1353 con la Gobernación de Nariño y las Alcaldías de Tumaco, Cumbal, El Charco, Ipiales y Pasto, con el objetivo de generar una articulación desde la institucionalidad con los 3 niveles de gobierno, y avanzar en la oferta institucional en asistencia técnica y la generación de espacios de cooperación, reconciliación, convivencia y construcción de paz, que permita la implementación efectiva de la Política Pública de Reincorporación y Reintegración en el departamento de Nariño. El convenio se encuentra en ejecución, y el seguimiento a los diferentes componentes, se encuentran establecidos en el plan de acción del Consejo Departamental de Reincorporación del Departamento de Nariño, mismo que fue creado mediante Decreto No. 204 de 2019, a razón de lo estipulado en el Decreto Ley 885 de 2017 (ARN, 2021).

Solución al problema de las drogas ilícitas

El Acuerdo de Paz establece una serie de compromisos para abordar la cadena de cultivo, producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas de forma integral pero diferenciada para lo cual se establecieron compromisos relacionados con i) el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), ii) Programas de prevención del consumo y salud pública y iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Por lo tanto, el PNIS, es uno de los componentes de la Reforma Rural Integral (RRI), que busca generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por los cultivos ilícitos con la participación de las comunidades involucradas en los territorios afectados.

El Capítulo étnico concentra sus demandas en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y en el desminado humanitario: solicitan la participación y la concertación con los pueblos étnicos, tanto en el diseño y

ejecución de los PNIS, como en el Programa de desminado y limpieza en sus territorios. Igualmente, exigen como gesto de voluntad de paz y de reparación que el gobierno nacional, la insurgencia y los pueblos étnicos se comprometan a desarrollar un programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios de los pueblos indígenas nukak, Embera katío del alto San Jorge Resguardo Cañaveral, y de las comunidades negras del Consejo Comunitario Alto Mira, Frontera, Curvaradó y Jiguamiandó (JEP, 2016).

Dentro de la ruta de acción del PNIS, se daba inicio con la suscripción de acuerdos colectivos en los que las comunidades en territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos manifestaban su voluntad de sustituirlos. Posteriormente, estos acuerdos se individualizaban para que cada familia formalizara los compromisos de erradicar voluntariamente y así activar la ruta de cumplimiento de los compromisos adquiridos también por parte de la institucionalidad.

De igual manera, según lo contemplado en el Acuerdo de Paz, los PISDA se construirían a partir de las propuestas llevadas a las asambleas veredales del PNIS, para posteriormente discutirse en el marco de los planes municipales. Igualmente, cuando el PNIS coincidiera con el PDET, se debía adoptar la metodología del PDET y se contaría con la participación de las personas delegadas de las asambleas veredales del PNIS. El Decreto 362 de 2018 se encarga de definir las instancias participativas territoriales de coordinación y gestión del PNIS creadas por el Decreto Ley 896 de 2017, a saber: i) Consejos Asesores Territoriales (CAT); ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP); y iii) Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES).

Solución al problema de las drogas ilícitas, restos y avances en el departamento de Nariño Sobre las disposiciones territorializables para el departamento de Nariño, los avances en materia de implementación a corte de junio de 2021 muestran que: los municipios de Barbacoas, El Charco, Magüí Payán, Ricaurte, Roberto Payán, Tumaco e Ipiales7 firmaron acuerdos colectivos, en los que los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito manifestaron su voluntad de sustituirlos, sin embargo, el PNIS únicamente ha avanzado en la individualización de los acuerdos en los municipios de Ipiales y Tumaco, en el caso de Ipiales firmaron el acuerdo individual 667 familias y en Tumaco 16.5528, para un total de 17.219 familias que se suscribieron al PNIS, de ellas 15.058 son cultivadoras de ilícitos, 1.730 son campesinos que no cultivan ilícitos pero habitan zonas afectadas por el narcotráfico, y 431 recolectores de hoja de coca. A su vez, en relación con la intervención en territorios étnicos, a fecha de 31 de octubre de 2021, en el municipio de Tumaco se identificaron 10.238 familias que hacen parte de los consejos comunitarios Alto Mira y Frontera, El Recuerdo de Nuestros Ancestros del Río Mejicano, Unión del Río Chagüí y Unión del Río Rosario; y con el objetivo de salvaguardar los derechos territoriales de las comunidades étnicas (Consolidación, 2020).

.

Autosostenimiento y Seguridad Alimentaria

Se impulsan las huertas caseras como acciones orientadas hacia la promoción de la producción de alimentos. Se ha beneficiado a 11.316 familias, lo que representa un avance en la implementación del 67%. (AySA) Recolectores que pasaron a ser gestores comunitarios en sus territorios. Se ha beneficiado a 273 familias, mediante la contratación por prestación de servicios de uno de los familiares en Obras de Interés Comunitario. Datos tomados de DSCI (2021), UNODC (2020).

El estudio realizado por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación (2020), identifica que las dificultades que se han presentado en la implementación de dichos componentes, responden a aspectos operativos, técnicos y logísticos; en el caso de la ruta de intervención se evidenció un mal diseño frente a tiempos inalcanzables y poco realistas para llevar a cabo las etapas de identificación de zonas de intervención, y la suscripción de acuerdos colectivos e individuales al PNIS, dichas etapas tardaron más del tiempo estipulado, generando descontento y desconfianza frente al proceso por parte de las comunidades. Por su parte, se evidencia una desfinanciación para el desarrollo de los proyectos priorizados, los recursos asignados han sido insuficientes para cumplir con los compromisos de las familias vinculadas. Y las dificultades operativas, muestran una desarticulación institucional frente a roles y áreas claras que permitan la consolidación de una estructura administrativa, financiera, operativa y jurídica.

De igual forma la Procuraduría General de la Nación (2020) identificó que el PNIS no desarrolló una metodología para la formulación de los PISDA y, por el contrario, no partió de una identificación clara de las iniciativas estratégicas para la sustitución y el desarrollo alternativo ni de los núcleos veredales donde se deberían focalizar, así mismo, observa con preocupación la ausencia de participación y diálogo en las instancias definidas por el Acuerdo de Paz para la subregión del Pacífico y Frontera Nariñense, teniendo en cuenta que buena parte del éxito de la sustitución voluntaria radica en los procesos participativos y si los espacios creados para articular el diálogo son reducidos, se está perdiendo la oportunidad de resolver problemas y crear opciones de mejora en la implementación del PNIS.

Los retrasos en el cumplimiento de los componentes, a su vez se vieron afectados por la pandemia de la Covid-19, las instituciones limitaron sus acciones en los

territorios, dejando procesos inconclusos a causa del aislamiento preventivo obligatorio, toques de queda, restricción de la movilidad, entre otros efectos que fueron presentados en la Alerta temprana No. 018 emitida por la Defensoría del Pueblo. Los Consejos Asesores Territoriales (CAT), las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES)9 como instancias participativas territoriales suspendieron las actividades presenciales, además que como los expresaron las comunidades desde antes de la pandemia, estos espacios reducían sus funciones a rendición de cuentas por la falta de claridad en los criterios para su participación y toma de decisiones con respecto a las acciones del PNIS en los territorios (UNODC, 2020).

Para el caso de la sustitución de cultivos de uso ilícito, se ha realizado la sustitución de 5.866 ha de hoja de coca, un porcentaje mínimo en relación con las 30.751 ha que hacen presencia en el departamento, pues a pesar de que se observa una leve reducción de estos cultivos durante el periodo 2017 al 2020 de al menos

15.000 ha, Nariño ocupa el segundo lugar en los departamentos con mayor área sembrada de cultivos de hoja de coca. Dicha reducción coincide con las acciones permanentes del programa de sustitución, así como de las acciones de erradicación adelantadas por la fuerza pública y la aspersión terrestre datos Observatorio de Drogas de Colombia (2021).

Por otra parte, se identificó que en lo relativo al consumo de sustancias psicoactivas no existe suficiente información que permita analizar los avances en este frente, a pesar de la reciente expedición de la Resolución 089 de 2019. En la práctica no se observan acciones robustas y coordinadas para su implementación, y en los municipios existen acciones dependiendo de la importancia que las autoridades territoriales de salud le den al tema. La prevención y atención al consumo no se entiende como una parte de la implementación del Acuerdo. En cuanto a las condiciones de seguridad de las personas beneficiarias del Programa, la Unidad Especial de Investigación de la fiscalía general de la Nación reporta que, en relación con la identificación, investigación y judicialización de casos relacionados con víctimas participantes del PNIS ha identificado a 89 víctimas (FGN, Respuesta Oficio, 2020).

Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto

En referencia a las “Víctimas del conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)”, plantea la creación de dicho Sistema, compuesto por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) y la Unidad

de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD) y el fortalecimiento de medidas de reparación integral para la construcción de paz y garantías de no repetición. La responsabilidad del cumplimiento de los compromisos en materia de víctimas, recae en su mayoría sobre entidades del orden nacional, si bien su ejecución tiene alcance territorial: en el caso de las entidades del SIVJRNR, el componente territorial se identifica a través del análisis de variables como el despliegue territorial, la participación de víctimas y otros actores en los municipios priorizados, la articulación en territorio entre estas entidades, y en general, acciones ejecutadas en estos municipios frente al cumplimiento de los objetivos misionales de cada una. Respecto a procesos de reparación colectiva, retorno y reubicación, el diagnóstico se enfoca en identificar acciones y retos respecto al avance de estos procesos en cada subregión.

Acuerdo Sobre las Víctimas del Conflicto, avances en el departamento de Nariño

Sin bien, la responsabilidad del cumplimiento de la mayoría de las disposiciones planteadas en el Acuerdo de Paz, recae sobre las entidades del nivel nacional, en el caso del departamento de Nariño se han generado diversas acciones en favor de las víctimas; pues según las cifras del Registro Único de Victimas (RUV) a corte de 31 de octubre de 2021 se registran un total de 396.506 víctimas que corresponde al 24,4% de la población nariñense, y 357.073 están sujetas de atención, de las cuales 27.075, hechos corresponden a amenazas, 333.199 a desplazamiento forzado, 22.710 a homicidios, 11.872 a combates o atentados. Los municipios más afectados por hechos victimizantes son El Charco (17.566), Olaya Herrera (13.574), Policarpa (10.230), Roberto Payán (7.832), Samaniego (18.031), Tumaco (108.029) y Barbacoas. datos UARIV (2021).

Como respuesta institucional, en el departamento existen 11 puntos de Atención y Centro Regionales que tiene como objetivo atender y orientar a las víctimas, en el acceso de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral. Durante el 2021 los 64 municipios del departamento fueron asistidos por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el fin de fortalecer la respuesta institucional de los entes territoriales en materia de entrega de ayuda y atención humanitaria; pues el incremento de las emergencias frente a hechos relacionados con acciones armadas fue notorio, al presentarse 123 casos en comparación con años anteriores. (UARIV, 2021). Como respuesta institucional la Gobernación de Nariño, durante el año 2021 desde el Programa de Prevención, Atención Integral y Reparación de Víctimas, ha implementado medidas que responden a los componentes de la Política Pública de Víctimas, entre ellas: apoyo a hogares en subsidiariedad de atención humanitaria inmediata por desplazamientos masivos en 6 municipios (Roberto Payán, Santa Bárbara, El Charco, Tumaco, Magüí Payán, Olaya Herrera), con un total de 4.046 personas atendidas.

En materia de protección y prevención durante el año 2021, se han atendido 52 rutas para personas en riesgo extraordinario por amenaza, de las cuales se ha identificado a 18 niños, 25 niñas, 68 mujeres y 59 hombres. Así mismo, se ha realizado asistencia técnica en rutas de protección colectiva como lo establece el Decreto 2078 de 2017, para los municipios de las subregiones Sanquianga, Pacifico sur, Pie de Monte Costero, y Telembí. Y se ha atendido 14 casos de sujetos de reparación colectiva, en el municipio de Ricaurte en las comunidades indígenas Awá de Magüí, Resguardo Indígena Chagüi, Chimbuzá Vegas, San Antonio, Chapilal, Nalbu; Resguardo Awá Cuaiquer Integrado la milagrosa; Resguardo Awá Cuascuavi; Resguardo Pialapí Pueblo Viejo; Cabildo Indígena Nulpe Alto; Resguardo Cuchilla del Palmar; Resguardo Indígena Alto Cartagena; Cabildo Mayor Inga de Aponte; 23 Resguardos Indígenas de Tumaco; 7 resguardos indígenas de la zona Awá Telembí; y el Corregimiento el Palmar en el municipio de Leiva.

Implementación, Verificación y Refrendación

En la Implementación, Verificación y Refrendación, el Gobierno Nacional adquirió compromisos para poner en marcha los mecanismos y herramientas para el impulso de lo acordado. Así pues, este punto definió los mínimos necesarios para garantizar la sostenibilidad del Acuerdo al señalar las herramientas para la optimización y articulación de la gestión pública; identificar las necesidades institucionales, políticas y normativas para una implementación efectiva; reconocer la necesidad de una articulación eficiente entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales; establecer los mecanismos que se deben poner en marcha para propiciar la transparencia y la participación ciudadana; definir el acompañamiento técnico internacional al seguimiento y la verificación de lo acordado, y dictar los principios orientadores que deben regir la implementación.

A juicio de la Procuraduría, el presente Punto del Acuerdo de Paz brinda instrumentos en cada una de las fases del ciclo de política pública, en los que se involucra a la sociedad civil, al sector privado y a la comunidad internacional. Este apartado incluye una revisión de los principios generales para la implementación, verificación y refrendación. De igual forma, analiza los alcances del Plan Marco de Implementación en el territorio y la inclusión de compromisos del Acuerdo de Paz en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT).

Implementación, verificación y refrendación, avances en el departamento de Nariño

En Pacífico y Frontera Nariñense no es clara la observancia del principio de enfoque de derechos, ya que los avances siguen siendo reportados más en términos de cumplimiento de tareas sectoriales que en avance de garantía de estos. El principio

de participación, si bien es un componente transversal del Acuerdo de Paz y fue indispensable en la construcción de los PATR, no ha sido tan evidente durante su ejecución o en el desarrollo de otros programas en la región.

GRUPOS ARMADOS GENERADORES DE CONFLICTOS Y VIOLACIONES AL DIH

El conflicto armado interno en Colombia ha alcanzado niveles de degradación no imaginables, los esfuerzos por alcanzar la paz con los grupos armados han resultado insuficientes dada la continuidad de las hostilidades, en un modelo tanto audaz como peligroso; y en medio de lo político y lo militar, la población civil inerme sufre las consecuencias directas e indirectas de una confrontación armada que sobrepasa ya las seis décadas, con consecuencias físicas, psicosociales, económicas, culturales y de desarrollo no cuantificadas. En este contexto, los diferentes actores sociales plantean soluciones y generan propuestas que van desde la participación ciudadana (mandato ciudadano por la paz, mandato de los niños por la paz, asamblea permanente de la sociedad civil por la paz, Red de iniciativas por la paz, entre otras) hasta formulación de acuerdos humanitarios para el respeto de la población civil; todo lo cual en mayor o menor medida ha estado permeado por el derecho internacional humanitario o derecho internacional de los conflictos armados, normatividad con base en la cual se regula el conflicto armado atendiendo a sus consecuencias humanitarias.

Las nuevas dinámicas de la conflictividad armada en Nariño pese a las expectativas por alcanzar la paz tras el acuerdo suscrito por el gobierno de Colombia y las FARC-EP, aunadas a viejos comportamientos de los actores armados en la región, configuran un complejo escenario de grupos armados cada vez más desestructurados que dificultan tanto el nivel de análisis de la situación, como la capacidad de dar la respuesta humanitaria que la población necesita por parte del Estado colombiano. Las infracciones a las normas que regulan la guerra no han disminuido y tienen una configuración distinta en cada región del departamento. El conflicto armado en el departamento continúa generando graves consecuencias humanitarias entre la población civil: muertes, heridos, amenazas, desplazamientos forzados, confinamientos, victimas por artefactos explosivos improvisados, municiones sin explotar y municiones abandonadas (contaminación por armas), personas dadas por desaparecidas, infracciones contra la Misión Médica, reclutamiento y vinculación de menores, violencia sexual, entre otras.

La posición geoestratégica del departamento de Nariño ha permitido que grupos al margen de la ley, puedan aprovechar las condiciones territoriales para impulsar sus actividades ilícitas. El acceso al mar, la conectividad y fluido de intercambio comercial en la zona fronteriza con Ecuador, grandes extensiones de selva en la región del Pacífico y la Amazonía, la conexión con la zona sur del departamento del Cauca y el macizo colombiano, el tránsito del Oleoducto Trasandino, y la ambición

sobre minerales como el oro y plata; hace que la región sea atractiva para consolidar la presencia de grupos armados, con incidencia principalmente en la Costa Pacífica nariñense, en la Cordillera y Región Centro-Occidente. Gobernación de Nariño y Opción Legal (2021).

En el departamento de Nariño, se ha identificado la presencia de los siguientes grupos armados ilegales: Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), el Frente Oliver Sinisterra (FOS) y el Movimiento Revolucionario Campesino (MRC). Dentro de los grupos narcoparamilitares se distinguen las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), y en menor medida, las Autodefensas Unidas del Pacífico (Aupac). Grupo Armado Organizado, GAO. Frente Comuneros el Sur, del cual se Extienden su área de influencia hacia los municipios de Samaniego, La Llanada, Sotomayor, Guachavés, Ricaurte, Mallama, Cumbal, Barbacoas, Magui Payán, Roberto Payán, se desligan 4 compañías. Olaya Herrera, Iscuandé, Túquerres, Linares, El Charco, La Tola y Tumaco. Grupos Armados Organizados Residuales, GAO-r GUP. Guerrillas Unidas del Pacífica (GUP) De su estructura hacen parte excombatientes de la desmovilizada Columna Móvil Daniel Aldana de las FARC, presentando incidencia sobre el área general de los municipios de Francisco Pizarro, Mosquera, Olaya Herrera, Roberto Payán y El Charco. Red de apoyo a estructura residual “GUP”. Este grupo tendría incidencia en la zona urbana del municipio de Tumaco, en especial en los barrios 11 de noviembre, Viento Libre, Panamá y La Playa, zona rural municipio de Tumaco, zona rural municipio de Mosquera, zona rural municipio de Francisco Pizarro, zona rural municipio de Roberto Payán. Frente Oliver Sinisterra (FOS) Zona rural del municipio de Tumaco (corregimiento La Guayacana, Espriella y Llorente), además de los consejos Comunitarios Alto y Bajo Mira y Frontera y riberas de los ríos Mira y Mataje-Roberto Payán, Olaya Herrera y parte de Magüí Payán. GAO-r E-F29 “Estiven González” Estructura integrada por excombatientes del Frente 29 de las FARC, teniendo como principal zona de incidencia el área rural de los municipios de Policarpa, Leiva, El Rosario, Cumbitara y Sotomayor, con una intensión expansionista hacia el área rural del municipio de Magüí Payán. GAO-r E- “Los Contadores” Tendría incidencia sobre la vía al mar, desde el corregimiento de Candelillas hasta el corregimiento La Guayacana, zona rural de Tumaco. GAO-r E- Estiven Prado Delinque a lo largo de los ríos Patía y Magüí, en el municipio de Magüí Payán, Cumbitara, Policarpa, en las veredas, El Playón, Nansalbí, Juanchito, Pablo Nuevo, El Chocho, Corcondia, San Luis, Punta, Barco, Manantial, Chachajo, Manantial sector de Bocas de Telembí, jurisdicción del municipio de Roberto Payán, y las veredas Santa Rosa y Santa Cruz Madrigales, jurisdicción del municipio de Policarpa. Resistencia Campesina Ubicadas al sur del río Patía, zona rural de los municipios de Maguí Payán, Roberto Payán y Barbacoas. Grupos Delincuenciales Organizados Residuales, GDO. Autodefensas Unidas del Pacífico. (Aupac) Zona rural de los municipios de Mosquera y Francisco Pizarro, en las veredas Nariño Gicrillal, Alto de Guandipa y quebrada El Ojal. Gente del Orden Zona urbana de Tumaco en los barrios Obrero, Ciudadela, Nuevo Milenio, Humberto Manzi, El Bajito, El Morrito,

La Florida y San Felipe, zona rural municipio de Tumaco, río Gualajo, el Recuerdo de Nuestros Ancestros del río Mejicano, y corregimientos de Tablón Dulce, Tablón Salado a Imbilpí del Carmen. Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) Barbacoas, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Leiva, Maguí Payán, Policarpa, Roberto Payán, Tumaco. Estructuras narcotraficantes con incidencias en el Departamento. GDO "Cordillera Sur" Tendrían incidencia sobre el municipio de El Rosario (veredas La Laguna y Peñas Blancas) y Policarpa (corregimientos Santa Rosa y Santa Cruz). Datos tomados de Gobernación de Nariño (2020)

Cabe resaltar que después del desarrollo de las negociaciones con las FARC, se abrieron zonas que dieron paso a nuevos actores criminales que no se acogieron a los procesos de negociación, formando pequeñas estructuras armadas que extendieron su incidencia criminal en relación con delitos como la extorsión, el secuestro, la minería ilegal y el narcotráfico, siendo estas dos últimas sus principales fuentes de financiamiento.

Antecedentes normativos

El Acuerdo de Paz se constituye en sí mismo el antecedente normativo más importante para la Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Departamento de Nariño (2022-2034), tanto así que a través del Acto Legislativo 02 de 2017 fue elevado al rango constitucional, mediante el cual se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Nacional con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica a dicho acuerdo. Este acto fue respaldado de manera unánime por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-630/17, la cual, si bien no dio al Acuerdo Final rango de tratado internacional o parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, ratificó la protección jurídica, otorgándole el rango de una verdadera "política pública de Estado" que trascendería los próximos tres periodos presidenciales completos (Corte Constitucional, 2017).

Tal como estaba estipulado en el punto sobre el fin del conflicto, el año 2017 fue clave para el inicio de su implementación y el departamento de Nariño, así como otros departamentos, empezó con la implementación de dos zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), ubicada una en Tumaco y otra en el municipio de Policarpa. No obstante, la ZVTN "Aldemar Galán", creada bajo el Decreto 2019 de 2016 y ubicada en la vereda Alto La Paloma en el municipio de Policarpa, no empezó bien, por cuanto desde el principio hubo denuncias sobre incumplimientos por parte del Gobierno Nacional.

Sobre este respecto, en febrero de año 2017 las FARC-EP emitió un comunicado, el cual contenía algunas observaciones y requerimientos relacionados con las

construcciones, temas de salud, logística y seguridad de la ZVTN (FARC-EP Occidente, 2017). Los mínimos avances en esta ZVTN obligaron al Gobierno a establecer mediante Decreto 2240 del 28 de diciembre de 2017 un nuevo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR), en la vereda la Barca, municipio El Patía, departamento del Cauca en reemplazo del que estaba ubicada en Policarpa (DAPRE, 2018).

Previendo los riesgos que enfrentarían los firmantes de la paz durante la implementación del Acuerdo, el gobierno y las FARC-EP pactaron un conjunto de medidas que el Estado debería adoptar para generar condiciones de seguridad a partir del desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo y otras organizaciones armadas. Entre dichas medidas se destacan la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Unidad Especial de Investigación y Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, entre otras.

No obstante, esta variedad de medidas, el proceso de desmovilización de los excombatientes de las FARC-EP estuvo rodeando desde el principio por problemas de seguridad que ponía en riesgo su vida e integridad. En el mes de noviembre de 2017, según información entregada por el movimiento político de las FARC al Alto Comisionado para la Paz en la reunión de la Comisión de Seguimiento a la Implementación (CSIVI), Henry Castellanos, mejor conocido durante el conflicto como alias 'Romaña', salió del ETCR en Tumaco por amenazas de muerte en su contra (El Tiempo, 2017). Romaña ya había manifestado a medios de comunicación su temor por la presencia cercana de alias David y sus hombres, quienes hicieron parte de las redes cercanas a las FARC y decidieron no acogerse al proceso de paz (W Radio, 2017).

Prevalencia y reconfiguración de actores armados ilegales

Pese a que el año 2017 marcó en todo el país el punto de partida de la implementación del Acuerdo de Paz, en el departamento de Nariño eso no ocurrió y al contrario, hubo un incremento considerable en la violencia sociopolítica del 31% con respecto al año 2016, lo que significó un quiebre en la tendencia de decrecimiento que se había observado durante los dos últimos años precedentes del 32% y 14%, respectivamente, ocasionada en gran parte por la disminución de hostilidades que significó el cese al fuego unilateral decretado por las FARC-EP en el año 2015 como gesto de buena voluntad y durante todo el año 2016 en el marco del acuerdo de paz (FUNDEPAZ, 2017).

Como resultado de la decisión de algunos miembros de las FARC-EP de no acogerse a lo pactado en el acuerdo de paz, en relación a la desmovilización y reintegración a la vida civil y en otros casos como decisión de las mismas FARC-EP de no integrar a ciertas personas al proceso (Milicianos de Tumaco que

conformaron posteriormente el grupo “Gente del Orden”), a partir del segundo semestre del año 2017 empiezan a surgir en el escenario del conflicto un nuevo actor armado, denominado genéricamente disidencias de las FARC-EP o también conocido en la jerga institucional como grupos armados organizados residuales (GAOR). Cabe mencionar que para el Comando Coordinador de Occidente no se consideran “Disidentes” porque, según su concepto, “nunca tomaron parte del proceso de paz” y por ello “conservan su denominación de FARC-EP”. Las alertas tempranas de inminencia No 003-181, 004-181 y 044-181 de la Defensoría del Pueblo empezaron a reportar en el año 2018 la presencia de grupos tales como el grupo de ‘Oliver Sinisterra’, ‘Los de Guacho’, Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP), el grupo de ‘La Vaca’, los de ‘Sábalo’, los de ‘Morocho’, ‘Los Cucarachos’ en los municipios de Tumaco, Policarpa, Cumbitara, Magüí Payán y Roberto Payán, zonas otrora bastiones de la Columna Daniel Aldana y el Frente 29 de las antiguas FARC-EP. De acuerdo con información oficial, en la actualidad en la costa pacífica nariñense se han consolidado las siguientes estructuras armadas: Estructura Bloque Occidental Alfonso Cano, Los Contadores, Frente Oliver Sinisterra, Guerrillas Unidas del Pacifico, Columna Móvil Urias Rondón y Columna Móvil Franco Benavides (Ministerio de Defensa Nacional, 2021).

A la par con el proceso de surgimiento y consolidación de los grupos disidentes, en el período del post-acuerdo también se han consolidado los llamados grupos armados organizados (GAOR) que ya tenían una importante presencia en Nariño, a saber, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC). Es preciso mencionar que las estructuras del ELN empezaron el proceso de consolidación en la vía Pasto – Tumaco desde 2017 año de inicio de implementación del acuerdo de paz (Defensoría del Pueblo, 2018). Ahora, además de los municipios históricos de presencia del ELN en Nariño, a saber, Samaniego, Los Andes y Santa Cruz de Guachavés, Ricaurte, Mallama, Barbacoas, Cumbal, entre otros, hay que sumarle varios municipios costeros y de la cordillera occidental.

Los años 2019-2020 marcaron el período de consolidación de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), en cuatro municipios de cordillera occidental a saber, Policarpa, El Rosario, Cumbitara y Leiva e iniciar el despliegue en el departamento del Cauca, después de la desaparición de la disidencia Frente Estiven González (FEG) que tenía un fuerte control del territorio y cuyo comandante fue asesinado en combate con el ELN a finales del año 2019 (Defensoría del Pueblo, 2018).

En la actualidad y con el fin de contener la expansión territorial de las estructuras armadas del Comando Coordinador de Occidente, varios de los grupos armados (FOS, AGC, Bloque Occidental Alfonso Cano) decidieron durante los últimos meses aliarse bajo la cobertura de la Segunda Marquetalia a través del Frente Ariel Aldana. Las confrontaciones iniciadas en Julio de 2021, han generado múltiples consecuencias humanitarias entre la población civil y sus bienes, especialmente en el triángulo del Telembí.

Economías ilegales generadoras de conflicto

Uno de los elementos que han caracterizado de manera particular el conflicto armado colombiano ha sido el narcotráfico como expresión del abandono estatal y catalizador de la violencia en regiones como el departamento de Nariño, el cual por su posición geográfica (zona de frontera, salida al Océano Pacífico) y características físicas de su territorio (agua, condiciones climáticas, calidad del suelo) ha sido epicentro de este flagelo. La dinámica al respecto muestra que, tal y como ocurrió en el resto del país, en Nariño durante el año 2017, al comienzo de la implementación del acuerdo de paz, se dio aumento en el área cultivada con coca del 7% con sucesivas disminuciones hasta el año 2020 (Ver figura 17). Durante el año 2019 Nariño dejó de ser el departamento más afectado por cultivos de coca después de 16 años de ostentar ese lugar desde el año 2003, al pasar de 41.903 ha a 36.964 ha sembradas (-12%), siendo reemplazado por Norte de Santander con 41.711 ha (UNODC, 2019).

Pese a esta reducción en el área cultivada, la productividad en hoja de coca y clorhidrato de cocaína en 2019 aumentó en 1,5% y 1,6%, respectivamente, fortaleciéndose en Nariño varios enclaves geográficos en Tumaco, Barbacoas, Roberto Payán, Samaniego-Santa Cruz, Policarpa-El Rosario y El Charco-Olaya Herrera (UNODC, 2019).

Como parte de las economías ilícitas están las refinerías ilegales, utilizadas para el procesamiento de crudo hurtado como parte de uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico y que tienen como finalidad surtir de gasolina para la producción de pasta base de coca (Fuerzas Militares de Colombia, 2020). Entre el año 2018 hasta la fecha en el departamento se han intervenido y destruido 786 refinerías, 425 de ellas, es decir el 56% del total en Tumaco y el resto en Barbacoas (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

En relación con la minería ilegal cabe decir que, durante visitas de control y monitoreo realizadas por Corponariño en año 2019, de 20 proyectos mineros que suman en total 61 minas de explotación aluvión de oro en municipios como El Charco, Barbacoas y Santa Bárbara, se encontró que 18 de ellos no cuentan con la licencia ambiental, ni minero ni tampoco hay información tal como el nombre o documento del propietario de la mina (Corponariño, 2020).

Según cifras oficiales entre el año 2018 y lo que va del 2020 en el departamento de Nariño, se ha incautado y/o inmovilizado 49 máquinas y se han destruido otras 48 máquinas, incluyendo retroexcavadoras, utilizadas para la explotación minera ilegal (Policía Nacional, 2020).

Marco teórico al Derecho Internacional Humanitario

El Comité Internacional de la Cruz Roja, define a este marco jurídico de protección como, el cuerpo de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados, internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las Partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra, o que protege a las personas y a los bienes afectados, o que pueden estar afectados por el conflicto (Swinarski, 1984). En situaciones de conflicto armado, se prohíbe los ataques directos contra las personas civiles y los bienes de carácter civil, y se asiste a principio de proporcionalidad, es decir la obligación de tomar todas las precauciones factibles tanto en los ataques, así como contra los efectos de los ataques, y la obligación de preservar a la población civil. Sobre dicha definición, se establecen los rasgos característicos del derecho internacional humanitario:

- Es una rama del derecho internacional público.
- Se trata de una pluralidad de normas de carácter internacional, contenidas en tratados multilaterales o provenientes de la costumbre.
- Poseen un campo de aplicación limitado, dado su carácter de normatividad de excepción aplicable en situaciones de conflicto armado.
- Su finalidad es estrictamente humanitaria, propendiendo por la disminución de las consecuencias nefastas de los conflictos armados, garantizando la supervivencia del ser humano y la permanencia de mínimas condiciones de subsistencia.
- La regulación de los conflictos armados se hace en dos sentidos: restringiendo los métodos y medios de combate; y protegiendo a las personas y bienes que son afectados o pueden ser afectados en el marco de un conflicto armado.

Teniendo en cuenta que Colombia es parte contratante de los cuatro Convenios de Ginebra y sus tres Protocolos adicionales; a partir de ello, el derecho internacional humanitario debe ser respetado por todas las partes en conflicto, aún por los grupos armados no estatales. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado que, la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario se impone a todas las partes que participen en un conflicto…No es pues legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, consideren que no tienen que respetar en un conflicto…Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas normas (Corte Constitucional Colombiana, 1995).

Conflicto armado no internacional

Son aquellos conflictos que surgen al interior de un Estado entre: partes en conflicto, las fuerzas armadas de un Estado y fuerzas armadas disidentes, y las fuerzas o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal, que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar las normas humanitarias. En esta clase de conflictos se aplican las disposiciones del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo II adicional a dichos convenios; además de todas las disposiciones de conducción de las operaciones militares de carácter consuetudinario.

El Protocolo II, tiene un ámbito de aplicación más restringido que el artículo 3º común al distinguir las situaciones que se conocen como disturbios internos, es decir, situaciones en las que sin que haya un conflicto armado propiamente dicho existe, no obstante, en el plano interno, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que implica actos de violencia, la oposición se encuentra un poco organizada y es identificable. Así mismo, tensiones interiores, que son situaciones que pueden caracterizarse por i) gran número de detenciones, ii) gran número de detenidos políticos o de seguridad; iii) probables malos tratos infligidos a los detenidos; iv) promulgación del estado de emergencia; v) alegaciones de desapariciones. En estas circunstancias se aplican por vía de analógica los principios básicos del derecho humanitario, y se queda bajo la salvaguardia del derecho internacional de los derechos humanos.

Ámbito de Aplicación Temporal:

Si bien el escenario de aplicación del derecho internacional humanitario es la guerra, existe una serie de disposiciones que deben aplicarse antes y aún después del conflicto armado, y que repercuten en la responsabilidad de los Estados en su implementación y cumplimiento. Antes del conflicto armado, una vez los Estados se han hecho parte de estos tratados internacionales, deben desarrollar una serie de medidas a fin de garantizar su cumplimiento, este esfuerzo debe orientarse a: i) la adopción de medidas nacionales de aplicación; y ii) difusión de la normatividad humanitaria. Se entiende por medidas nacionales de aplicación el desarrollo constitucional o legal de las normas contenidas en el derecho internacional humanitario, por parte de los organismos competentes del Estado, para asegurar su eficacia y cumplimiento. Las medidas nacionales pueden ser preventivas, de control y de sanción, algunos ejemplos son: reglamentar la participación de las personas que sigan a las fuerzas armadas sin hacer parte de ellas, elaborar y suministrar la doble placa de identidad de los miembros de las Fuerzas Armadas; establecer mecanismos de protección para el ejercicio de la misión del personal

sanitario y de los periodistas en las zonas de conflicto; elaborar planes de contingencia para responder a situaciones humanitarias producidas por el conflicto, establecer las sanciones penales o disciplinarias por el incumplimiento de las normas, señalizar con los emblemas reconocidos internacionalmente los bienes especialmente protegidos en caso de conflicto, como bienes sanitarios, monumentos culturales, unidades sanitarias, instalaciones que contienen fuerza peligrosa.

Estas medidas pueden ser tomadas mientras se desarrollan las hostilidades, sin embargo, su implementación con anterioridad contribuye al efectivo cumplimiento de la normativa humanitaria. La difusión es una medida preventiva importante. Consiste en que los Estados provean las estrategias y recursos necesarios para dar a conocer de la manera más amplia posible las normas del derecho internacional humanitario. La responsabilidad del cumplimiento de estas disposiciones es de los Estados como signatarios de los convenios, y de conformidad con sus compromisos internacionales.

Durante el conflicto armado, las normas humanitarias deberán cumplirse plenamente desde el inicio de las hostilidades hasta su finalización. En este momento, deben aplicarse todas las disposiciones del DIH relativas a la conducción de las hostilidades, y a la protección debida a las personas y bienes que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. La obligación de acatar las normas humanitarias es de las partes en conflicto, preservando los Estados el deber y derecho de poner en vigor las medidas adoptadas antes del conflicto armado a fin de garantizar la mayor eficacia en la aplicación de dichas disposiciones.

Después del conflicto armado, finalizadas las hostilidades deben tomarse las medidas necesarias para que la comunidad retorne a las condiciones de normalidad. Se deben aplicar medidas tales como: la repatriación y/o liberación de los prisioneros de guerra, el retorno rápido de las comunidades desplazadas, el desminado de campos, la atención oportuna e inmediata de las víctimas, y en especial decidir y aplicar una fase de rehabilitación física y psicológica tanto de quienes fueron combatientes como de la población civil.

Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el departamento de Nariño

Dada la dificultad de tener cifras sobre el reclutamiento de menores de edad en Nariño por parte de grupos armados, se toma como valores aproximados el número de menores de edad desvinculados de dichos grupos por año, cifra que sorprendentemente muestran un aumento de más del doble durante el año 2017, contrario a lo que se esperaría, teniendo en cuenta el proceso de paz. En los dos años siguientes se observan reducciones importantes sobre estos hechos y un incremento del 40% durante el año 2020, lo que demuestra que este es un

fenómeno en alza los datos ICBF (2021). De acuerdo con las cifras del ICBF, durante el año 2020 el mayor número de menores desvinculados ocurrió en el municipio de Tumaco con el 57%, seguido de Olaya Herrera con el 19% y Barbacoas con el 10%, lo que indica que es la costa pacífica de Nariño la más afectada por ese fenómeno.

Las cifras sobre violencia sexual en el marco del conflicto armado entre 1985 y 2021 en Nariño muestra que el 94% de las víctimas han sido las mujeres, lo que evidencia el sesgo de género de ese fenómeno. Pese al acuerdo de paz, desde el año 2017 la violencia sexual perpetrada por actores armados ha seguido cobrando víctimas en el país con un total de 1.961 víctimas entre los años 2017 y 2021, siendo el departamento de Nariño con el 17% (328 víctimas) del total nacional (UARIV, 2021). Como se muestra en la siguiente tabla, han sido las mujeres habitantes de la costa pacífica las más afectadas por este delito, siendo Tumaco el municipio con el mayor porcentaje de afectación. datos UARIV (2021).

Aunque en principio el acuerdo de paz trajo consigo la disminución a niveles mínimos en cuanto a las víctimas de minas antipersonales (MAP) y municiones sin estallar (MUSE) en Nariño, a partir del año 2017 se aprecia que nuevamente empiezan a incrementarse como producto de su uso indiscriminado sobre todo en las zonas de cultivos de coca, especialmente en los municipios costeros del departamento. Para el año 2020, el 60% de las victimizaciones por MAP y MUSE ocurrieron en Tumaco con lo que sigue siendo históricamente uno de los municipios más afectados por ese fenómeno datos PAICMA (2021).

El patriarcado en las dinámicas del conflicto armado en el departamento de Nariño

En necesario hacer visible de manera puntual la influencia determinante que ha tenido el patriarcado en la caracterización del conflicto armado en el departamento de Nariño y las consecuentes afectaciones diferenciales para mujeres y hombres como resultado de esta influencia. Para desarrollar este propósito, se parte del concepto que sobre el término patriarcado plantea la teoría feminista, al entenderlo como una forma de organización política, económica, religiosa y social basada en la idea de la supremacía masculina, de la autoridad y liderazgo del varón, en la que se da el predominio de los hombres sobre las mujeres, donde lo masculino ostenta mayor valor sobre lo femenino (Amorós, 1995).

El patriarcado es un sistema antiguo y universal que se sostiene gracias a los diferentes agentes socializadores como la educación sexista, las religiones, los medios de comunicación, entre otros, y al mantenimiento colectivo de los roles y estereotipos de género, que le permiten adaptarse a las diferentes épocas, circunstancias y sociedades. La instalación del patriarcado es uno de los fenómenos sociales más trascendentes de la historia universal, a tal punto que ha sobrevivido

a diferentes modos de producción, a distintas concepciones estatales y a las más diversas formas organizativas.

Los actores legales e ilegales que participan en el conflicto armado en Colombia se benefician de los tentáculos del patriarcado. Muchas de las dinámicas del conflicto están impregnadas de esa cultura machista que se agudiza en la guerra. Los actores armados están conformados mayoritariamente por varones de cultura patriarcal que además se encuentran organizados, y en el caso de guerrilla y paramilitares, se respaldan con los recursos del narcotráfico; en este contexto debe comprenderse la escalada de violencia basada en las construcciones de la masculinidad y la feminidad hegemónica, perpetrada durante largos años por parte de los señores de la guerra en nuestros territorios.

Víctimas del conflicto armado en Nariño reportadas en el Registro único de Víctimas

Entre 1985 y 2019, el Observatorio de Género de Nariño10 (O.G. Nariño) con datos del Registro Único de Víctimas, identificó que en el departamento de Nariño se reportaron un total de 649.813 víctimas del conflicto armado; de este consolidado 312.588 son hombres y 337.225 son mujeres (O. G. Nariño, Mujeres y Hombres: Brechas de género en Nariño). Información contenida en el Informe “Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Nariño”, documento emblemático y uno de los más completos que a la fecha el O.G. Nariño ha producido como insumo importante para la adopción de toma de decisiones de política pública en el territorio nariñense. Como puede establecerse, el reporte da cuenta de un número mayor de mujeres víctimas, representando el 51,9% del total reportado. En la información entregada por el O.G. Nariño se establece que los hechos victimizantes que más afectaron a las mujeres fueron: i) el “Desplazamiento forzado” (270.709 mujeres víctimas (52,5%) frente a 245.310 hombres víctimas (47,5%)); ii) la “Desaparición forzada” (9.841 mujeres víctimas (53,2%) frente a 8.339 hombres víctimas (46,8%)); iii) la “Amenaza” (19.046 mujeres víctimas (51,5%) con relación a 17.967 hombres víctimas (48,5%)); iv) los “Delitos contra la libertad y la integridad sexual” (2.789 mujeres víctimas (94,5%) frente a 163 hombres víctimas (5,5%)) y, v) la “Pérdida de bienes muebles e inmuebles” (9.481 mujeres víctimas (53,2%) y 8.339 hombres víctimas 46.8%)) (O.G. Nariño, 2020).

Así mismo, se puede revisar que existen hechos victimizantes donde las diferencias frente al número de víctimas hombres y mujeres es relativamente baja, como sucede en los “Actos terroristas/atentados/Combates/Enfrentamientos/ Hostigamientos” 8.564 hombres víctimas (50.1%) y 8.539 mujeres víctimas (49,9%); el “Abandono o despojo forzado de tierras” (1.230 hombres victimas (50,2%) y 1.221 mujeres víctimas (49,8%-)) y el “Confinamiento” (932 hombres victimas (51,1%) y 891 mujeres víctimas (48,9%)) (O.G. Nariño, 2020).

Existen así mismo, hechos victimizantes en los cuales hay una afectación mayoritaria hacia los hombres en comparación de las víctimas mujeres, como es el caso del "Secuestro" (2.104 hombres víctimas (74%) frente a 740 mujeres víctimas (26%)); las "Minas antipersona, munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado" (856 hombres víctimas (84,3%); seguidos del "Homicidio" (21.473 hombres víctimas (52,8%) con relación a 19.233 mujeres víctimas (47.2%)); las "Lesiones personales psicológicas" (868 hombres víctimas (56.5%) frente a 669 mujeres víctimas (43,5%)); la "Tortura" (547 hombres víctimas (68%) frente a 273 mujeres víctimas (32%)), y las "Lesiones personales físicas" (579 hombres víctimas (68%) y 273 mujeres víctimas (32%)) y la "Vinculación de NNA a actividades relacionadas con grupos armados" (284 hombres (70,6%) respecto de 118 mujeres (29,4%)) (O.G. Nariño, 2020).

Los datos anteriores evidencian que los hechos victimizantes que afectan a los hombres en Nariño, son principalmente el secuestro, el homicidio y las lesiones personales, entre otros. A los hombres no se los viola, se los asesinan y se lo hace con sevicia, se desaparecen, se secuestran. Los hombres representan una mayor amenaza; las construcciones sociales y culturales hegemónicas del orden patriarcal los ubica como los fuertes, los detentadores de poder, de autoridad y por ende a los varones hay que desaparecerlos.

Respecto a las mujeres, los datos transcritos exigen una especial reflexión en lo relacionado con el delito de violencia sexual, cuyas principales víctimas son las mujeres, tanto por su potencialidad para afectar el proyecto de vida, la dignidad, la autoestima y la autonomía procreativa, como por la afectación de su autonomía económica y su capacidad de inserción al mercado laboral. Las cifras hablan por sí solas y dan cuenta de lo que podría llamarse la feminización de la violencia sexual en el marco del conflicto en Nariño, casi la totalidad de los delitos contra la integridad sexual se presentaron contra mujeres. El patriarcado ha cosificado los cuerpos de las mujeres durante siglos; ha enseñado que las mujeres son susceptibles de poseerse, de usarse e inclusive apropiarse por la fuerza; al construirse socialmente como objetos se legitima y perpetua el ultraje sexual y cualquier otra forma de violencia sexual donde el consentimiento de las mujeres no importa, no es relevante; se asumen como objetos y por lo mismo se cosifica su tratamiento.

Además, siguiendo a la Corte Constitucional se afirma que la violencia sexual en el contexto del conflicto armado, tiene fines bélicos predeterminados: castigar, silenciar, obtener información, expropiar, recompensar y cohesionar al grupo. La violencia sexual, es una estrategia de guerra y las mujeres víctimas no pueden denunciar si van a permanecer en el mismo lugar; hacerlo implica desplazarse junto con sus familias evitando represalias e inclusive nuevos ataques de agresión sexual, esta acción conlleva el abandono de sus tierras, lo que acrecienta el poder de los que los grupos armados.

La violencia sexual en la guerra y especialmente en la costa pacífica de Nariño presenta en la actualidad otras dinámicas. Los grupos y bandas criminales se encuentran replegados por diferentes sectores del territorio urbano y rural. En los barrios las mujeres y los hombres conocen quienes son las personas que integran estos grupos, las pueden ver transitando en los vecindarios, saben que están armados y que no actúan solos, reconocen al cabecilla o jefe y pueden enterarse de los diferentes eventos delincuenciales que cometen en el territorio. En este escenario, los hombres de estos grupos utilizan su poder para intimidar a las mujeres y acceder a ellas; no hay oportunidad de negativas, no hay posibilidad de rechazo, no hay manera de oponer su consentimiento,

Si a un integrante de un grupo le gusta una mujer de la zona o del sector le manda razón, o la vigila; se averigua por donde va a pasar; le sale al camino. La mujer por temor le atiende la conversación y puede ser que este hombre le ponga cita para otro día; o puede decirle que lo siga, que vayan a un determinado lugar y ella no puede negarse (O. G. Nariño, 2018).

Las modalidades de violencia sexual en Nariño también abarcan asaltos sexuales en las carreteras y zonas solitarias de la ruralidad en las cuales pueden participar múltiples agresores. La trata de personas es otra modalidad de la violencia sexual que está presente en el departamento de Nariño; el fenómeno migratorio de la población venezolana ha agudizado esta modalidad, toda vez que hay un importante número de mujeres que llegan al departamento sin contar con los recursos económicos necesarios para emprender un nuevo proyecto de vida en este país, otras se encuentran en situación irregular al carecer de la documentación exigida en Colombia para su permanencia regular en el país. En estas circunstancias se constituyen en población vulnerable, presa fácil de la delincuencia organizada (O. G. Nariño, 2018).

Estas reflexiones permiten concluir, que, si bien hombres y mujeres han sufrido afectaciones profundas por la monstruosidad de la guerra en el departamento de Nariño, esta afectación es diferencial. Los constructos sociales presentes en grupos armados, fuertemente arraigados en la cultura patriarcal dominante, se manifiestan en los específicos repertorios de violencia impetrados contra las mujeres, por su condición de mujeres, esquematizados en el estereotipo de la feminidad y, por otra parte, contra los hombres basados en su construcción sobre el estereotipo de la masculinidad. Revisar esta influencia decisiva del sistema patriarcal en las dinámicas del conflicto armado contribuye a la comprensión y la necesidad de analizar el conflicto con perspectiva de género e interseccionalidad. Por lo mismo, el diseño de estrategias de intervención deberá revisar estas condiciones, tanto para planear la política pública como para pensar en la construcción de nuevas maneras de la reparación simbólica de las víctimas.

CAPÍTULO 2

DERECHOS HUMANOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

Fundamentos jurídicos, éticos y políticos de los derechos humanos

Para abordar la construcción y diseño de las Políticas Públicas de Paz y Derechos Humanos, es condición sine qua non partir de las aproximaciones conceptuales que brindan los expertos, la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006) considera que, "los Derechos Humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana"(p. 2). Para lo cual se precisa que, los Derechos Humanos se fundamentan en tres dimensiones: la jurídica, la política y la ética:

a) Desde el punto de vista de la dimensión jurídica, existe a nivel nacional e internacional un conjunto amplio de normas, leyes y tratados internacionales, para garantizar la judicialización y exigibilidad de los derechos a los defensores y defensoras de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

b) La dimensión política, establece límites al poder del estado y su gobierno para limitar e impedir su abuso y arbitrariedades y violaciones a los DDHH. Este ejercicio se concreta, con la participación política y social activa en las elecciones, diseño de políticas públicas, su ejecución y control; en la inclusión garantista por parte del Estado de la no discriminación de ningún tipo; y en la búsqueda de equidad y justicia social.

c) La dimensión ética, son valores que fundamentan nuestras acciones y nuestra forma de relacionarnos y respetar al otro/otra como parte de un grupo, una familia o una sociedad. Estos principios reflejan el respeto hacia nuestra propia dignidad humana, valores éticos acordes con la dignificación de ser y de existir en igualdad y libertad.

En el diseño de políticas públicas sobre paz y derechos humanos es conveniente retomar las orientaciones, directrices y principios del marco normativo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados denominados tratados o convenios, que éstos reconocen como obligatorios: el Derecho de Ginebra, encaminado la protección de quienes no participan en las hostilidades y el Derecho de La Haya, que regula los medios y métodos para hacer la guerra, el derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones

humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también "derecho de la guerra" y "derecho de los conflictos armados" Cruz Roja y ONU, 2019).

En este contexto y los desarrollos constitucionales se reconocen:

Derechos civiles y políticos

Organismos nacionales e internacionales establecen estos derechos como de primera generación de derechos humanos, formulados tras la Revolución Francesa, con vocación de salvaguardar la Liberad de las personas. Están plasmados desde 1966 en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Los derechos individuales de dignidad y autonomía. Son aquellos derechos que protegen las libertades individuales de la infracción injusta y garantizan la capacidad para participar en la vida civil y política del Estado sin discriminación o represión. Tienen su fundamento en las libertades y en la igualdad desarrollados en el proceso histórico de construcción del Estado moderno que involucró reivindicaciones de libertad religiosa, intelectual, política y económica.

En este sentido, los derechos civiles y políticos se fueron convirtiendo en derechos de exigibilidad inmediata. Se encuentra entre estos derechos: derecho a la vida, a la libertad, al libre pensamiento, a la libertad personal y a la seguridad personal que se podrían catalogar como derechos civiles. De otro lado, están los derechos a la libre asociación, derecho a elegir y ser elegido, y derechos a interponer demandas a la autoridad, entre los derechos políticos. En el presente documento se presentan algunos conceptos básicos que permiten entender el contenido de estos derechos y los instrumentos existentes para su protección.

Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Son derechos cuya finalidad es procurar mejores condiciones de vida. Muchos de ellos son derechos colectivos porque benefician a grupos, pero también se reivindican por los individuos. La realidad de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades económicas y los sistemas de distribución de la riqueza de cada país. La capacidad para lograr la realización de los mismos varía entre las naciones, por lo cual estos derechos se deben hacer efectivos progresivamente por los estados. Se refieren a la persona en sus condiciones objetivas de vida y satisfacción de necesidades. Se originan en revoluciones nacionalistas y socialistas del siglo XX. Son modernos en su concepción y en su formulación, como: educación, salud, trabajo (condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, sindicales y de huelga), seguridad social, vivienda, familia, alimentación, participación en la vida cultural. Los derechos económicos, sociales y

culturales se concretan en libertades positivas, de participación o de poderes. Su práctica reclama la acción material del Estado (Esap y Acuña, 2019). Además, los derechos económicos, culturales y ambientales se caracterizan por que son de realización progresiva. Su ejercicio efectivo depende de recursos estatales y sociales. No son aún tan exigibles judicialmente, sobre todo en el plano internacional, a menos que se relacionen con un derecho civil o político (sobre todo derechos como la vida y la integridad, ejemplo de esto es el derecho a la salud y su exigibilidad por relacionarse directamente con la vida y la integridad).

Derecho a la paz

La paz no es solamente un valor que deba regir las relaciones internacionales. La paz es también un derecho humano del que todas las personas, los grupos y los pueblos somos titulares: todas y todos tenemos derecho a vivir en paz; todas y todos tenemos derecho a una paz justa, sostenible y duradera. La paz no es sólo ausencia de conflictos armados, internos o internacionales. La paz es un concepto mucho más amplio y positivo que engloba el derecho a ser educado en y para la paz; el derecho a la seguridad humana y a vivir en un entorno seguro y sano; el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sostenible; el derecho a la desobediencia civil y a la objeción de conciencia frente a actividades que supongan amenazas contra la paz; el derecho a la resistencia contra la opresión de los regímenes que violan los derechos humanos; el derecho a exigir a todos los Estados un desarme general y completo; las libertades de pensamiento, opinión, expresión, conciencia y religión; el derecho al refugio; el derecho a emigrar y participar en los asuntos públicos del Estado en el que se resida; y el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación efectiva que asiste a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (Esap y Acuña, 2019).

Antecedentes de Derechos Humanos

La violencia estructural en la cual se encuentra inmersa la sociedad colombiana y en general la actividad guerrillera aumenta durante la década de 1980, incluso se dan pasos hacia la unidad de las organizaciones más representativas con intentos como la creación de la Coordinadora Nacional Guerrillera en el año 1985 y su avance hacia la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en el año 1987. Los derechos humanos y el ejercicio de la democracia activa, era vista con prevención, de una manera defensiva, y se presentaba poca proactividad en las políticas públicas relacionadas con ella; y bajo la presidencia de Virgilio Barco, se apertura la oficina con el nombre de "Consejería para la Defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos". Mediante el Decreto Presidencial 2111 de 1987, un hito en el tratamiento público y político del tema de los derechos humanos en Colombia. Proceso que viene consolidándose, en 1990 con los programas de sistemas de

información sobre casos de violaciones a los derechos humanos entre la fiscalía general de la Nación, la Procuraduría y los Ministerios de Justicia, Defensa y la Presidencia de la República.

La Consejería contribuyó con la Asamblea Nacional Constituyente, proponiendo temas que hoy son realidad en la Constitución de 1991. Generando la estructura de la Defensoría del Pueblo, y un acercamiento a la redacción de la Carta de Derechos, además se fortaleció la presencia del Estado colombiano en los escenarios internacionales de evaluación y de debate sobre el tema de los derechos humanos para promover, desde allí, políticas a nivel interno. En 1993, se estructura un plan de formación y capacitación para la educación en derechos humanos, la campaña pedagógica se extendió a diversos sectores de la sociedad civil y a la escuela formal con el apoyo de la embajada de los Países Bajos, también se realizó una intensa labor pedagógica que avanzó hasta el año de 1995, dirigida, sobre todo, a los personeros municipales y a la Fuerza Pública en todas las entidades territoriales del país. Igualmente, se generaron acciones para la identificación de personas no identificadas y desaparecidos en coordinación interinstitucional con la fiscalía general de la Nación y organizaciones no gubernamentales. Para responder a las demandas de protección, se organizó el centro de quejas y prevención de incidentes violatorios de los derechos humanos, el cual realizó las primeras experiencias de protección a defensores de derechos humanos y activistas sociales amenazados, con énfasis en la problemática del desplazamiento forzado, para brindar apoyo y asistencia a esta población víctima del conflicto armado; la Consejería trabajó en los proyectos que pusieron en funcionamiento la Defensoría del Pueblo y otros instrumentos de desarrollo legal de la carta política. A nivel de agenda legislativa se destaca en este período la aprobación del Protocolo II a los Convenios de Ginebra.

A partir de 1998, la agenda legislativa promueve con los proyectos de ley del nuevo Código Penal Militar, el proyecto de ley sobre la Desaparición Forzada de Personas, y el proyecto de ley sobre el desplazamiento de personas. También se firmó el convenio de establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia y se puso en marcha, con cooperación de las Naciones Unidas, un proyecto técnico de evaluación y diseño curricular de derechos humanos para las escuelas de formación de toda la Fuerza Pública.

En el año 2000 se expide el Decreto 1636 por medio del cual se crea el Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, bajo la supervisión inmediata del vicepresidente de la República. Durante los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En septiembre de 2010 se crea el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, A cargo del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH se encuentran la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de DDHH y DIH, y la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Armados al margen de la Ley y por Grupos de Delincuencia Organizada.

El presidente Juan Manuel Santos Calderón, tras ser reelegido para el periodo presidencial 2014-2018, acogió la paz, la educación y la equidad como los tres principales pilares de su nuevo periodo de Gobierno. Se dicta el Decreto 1649 de 2014 y se crea la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. El Decreto 672 de 2017, que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, señala que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Consejería Presidencial de Seguridad, la Dirección de Seguimiento para la Implementación del Proceso de Paz, la Dirección Política Integral para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y la Dirección de Proyectos Especiales se constituirán en dependencias para el apoyo del cumplimiento de las funciones asignadas al despacho del Vicepresidente de la República. Desde la perspectiva de construcción de paz y reconciliación; así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, como un elemento esencial para consolidar la paz.

En el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022), mediante el Decreto 179 de 2019, se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en su artículo 5. Señala que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales hará parte de la Presidencia de la República y mediante el Decreto 1784 de 2019, se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En el artículo 6. informa que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales hace parte del Despacho del director de Departamento.

Colombia, experiencias y antecedentes

El desarrollo del sistema internacional de protección de los derechos humanos ha estado sujeto a las tensiones de las distintas perspectivas de las funciones del Estado. Dos conceptos de legitimidad estatal, representadas por dos modelos de Estado que otorgan un papel divergente al mercado y a la intervención que la administración puede desempeñar con el fin de cristalizar su propia perspectiva del valor último: la dignidad humana. Dichas diferencias se reflejan en la protección de los derechos humanos en la divergencia de los instrumentos internacionales que los consagran y los grados de la efectividad de mecanismos de protección previstos tanto en el ámbito universal como en el regional, no obstante, el espíritu holístico que fundamenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En Colombia, si bien el articulado de la Carta Política consagra también el ideal de la dignidad humana como fin de la actuación del Estado, las acciones formuladas reflejan que este valor, cuya materialización se fundamenta, entre otras, en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos, sigue en proceso de inclusión de manera definitiva en el marco cognitivo a partir del cual se interpreta y se transforma la realidad a través de las políticas públicas (Opera 2010).

Antecedentes de los derechos humanos en Nariño

Existe una confluencia en la determinación que la situación socialmente problemática estaría definida por las “deficientes garantías para el desarrollo de los derechos civiles y políticos de la población” y el “débil acceso al goce efectivo de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, reconociendo que es una premisa fundamental del Estado respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de la sociedad civil y a definir los elementos y los agentes que tienen responsabilidad de hacer lo necesario para su disfrute. En las últimas tres décadas en Nariño, fueron victimizadas alrededor de 3.917 personas que no tenían nada que ver con los enfrentamientos entre guerrilleros, paramilitares y Fuerza Pública, en 750 combates entre unos y otros, además de 1.671 ataques guerrilleros, 823 ataques de la Fuerza Pública y 994 ataques por guerreros no identificados, la inseguridad producida por este estado de guerra crece con el transcurso del tiempo (CINEP, 2019).

En ese contexto, el Plan de Desarrollo del departamento de Nariño, en la línea estratégica “Mi Nariño Seguro”, componente Seguridad, convivencia pacífica y justicia, se compromete en la generación de un entorno social pacifico, basado en el respeto, prevención de la violación de los Derechos Humanos y la promoción de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en armonía con la naturaleza. El departamento de Nariño, posteriormente al desarrollo de las negociaciones con las FARC, se generaron zonas libres de casi toda actividad criminal por parte de los grupos armados ilegales, debido a la problemática integral, que se complementa con el Delito Transnacional, la extorsión, el secuestro, el tráfico y exportación del clorhidrato de cocaína, se abrió paso a actores criminales que no se acogieron a los procesos de negociación, y formaron pequeñas estructuras armadas con la ambición de poder, por lo que se generó rivalidad entre los cabecillas de estas, provocando enfrentamientos armados, constituyéndose así un obstáculo para el desarrollo y el progreso del Departamento. El conflicto armado prevalece en un alto porcentaje en la Costa Pacífica nariñense, haciendo vulnerables a estos territorios frente a hechos victimizantes, enfrentamientos y la consolidación del narcotráfico (CINEP, 2019).

Según FUNDEPAZ (2020), el 63% de los hechos de violencia se deben a violencia política y social, violencia ejercida por personas o grupos ajenas al estado y a la insurgencia, pero impulsados por motivaciones ideológicas y políticas, que los lleva a actuar en contra de quienes tienen posiciones diferentes o identidades, o de quienes conforman organizaciones de las antes mencionadas; el 21% corresponde a violación al Derecho Internacional Humanitario, se relaciona con la violencia, ejercida por grupos insurgentes, fuerzas armadas y/o paramilitares, que se apartan de las normas que regulan los conflictos armados; el 11% corresponde a acciones bélicas ejercida por grupos insurgentes, fuerzas armadas y/o paramilitares, que se

ajustan a las costumbres o leyes de la guerra; el 5% corresponde a la violación de los Derechos Humanos, violación ejercida por agentes del estado o particulares que actúan con el apoyo, tolerancia o aquiescencia de las autoridades del Estado.

Esta situación se agrava por la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del Covid-19, según la Cámara de Comercio (2020) los gremios informan que, Nariño ha tenido importantes afectaciones en su economía con el cierre de la frontera con Ecuador y las medidas de contingencia sobre la movilidad y transporte, que han impactado directamente al comercio regional, sector representativo en la economía de este territorio. Más del 70% de las empresas han cesado sus actividades de manera parcial o total y se empieza a producir desabastecimiento en algunos productos de consumo básico... Los choques se han presentado tanto por oferta como por demanda de productos, conduciendo a que la dinámica empresarial se haya ralentizado seriamente con disminuciones de ingresos del 75% en los últimos meses. En muchos de los casos, la decisión radica en la suspensión de actividades que deriva en la cancelación de contratos y aumento de los niveles de desempleo (p.29). Otras situaciones que han afectado la violación sistemática de los Derechos Humanos, son las que se presentaron durante las movilizaciones sociales, ante las escasas garantías para el libre ejercicio de la protesta y el tratamiento de guerra que se le ha dado por parte del gobierno nacional, señalan que las acciones de contención desproporcionada y represión realizadas por la Policía y el ESMAD, a través de operaciones militares en las ciudades donde se realizaron las marchas y la expedición de normas como el Decreto 575 de 2021 mediante el cual se decreta la asistencia militar y adoptan otras medidas para la conservación y restablecimiento del orden público, o el anuncio de modificar el Decreto 003 de 2021 para que se penalice la obstrucción de vías públicas (FUNDEPAZ, 2020).

¿Nariño cómo está frente a los Derechos Humanos?

Al emprender la construcción de políticas públicas para el departamento de Nariño, es importante reconocer que las autoridades regionales con responsabilidad de la prevención, protección y reparación de los derechos humanos, han generado una concepción integral y un proceso que no se limite a las acciones reactivas penales y sancionatorias. El derecho a la vida es el eje vital que permite armonizar la convivencia pacífica dentro del territorio. Asimismo, es de vital importancia avanzar en la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad en términos de las obligaciones que debe asumir el Estado para proveerles de opciones de vida digna por medio de acciones afirmativas (Vicepresidencia de la República, 2014).

El presente trabajo sigue los lineamientos establecidos desde el punto de vista conceptual, metodológico y legal del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, de la Vicepresidencia de la República para la construcción de la política pública de Paz y Derechos Humanos, en el entendido que es una ruta para el desarrollo práctico de los diálogos territoriales, poblacionales y étnicos programados

y concertados en las subregiones y en las entidades territoriales municipales del departamento de Nariño. Garantizando en este sentido el ejercicio de la democracia participativa en la toma de decisiones sobre las propuestas y demandas de los actores sociales del poder, del saber, la producción y de la comunidad.

Derechos Civiles y Políticos

Para el análisis, en el departamento de Nariño se establecieron cinco componentes: el derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad; derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica; derecho a la participación ciudadana efectiva y a la democracia; derecho a elegir y a ser elegido; y derecho a la igualdad y no discriminación.

Derecho a la vida, la integridad y la seguridad

El Acuerdo de Paz trajo consigo la creación de una serie de mecanismos institucionales específicos, en torno a brindar garantías al ejercicio del liderazgo social en el país con un especial énfasis en aquellas personas que decidieron apostarle a la paz, especialmente a quienes liderarían el proceso, incluyendo quienes participaran del nuevo movimiento político en que se convertiría las FARC-EP. Quizá el mecanismo más importante creado como producto del Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, fue la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, establecida a través del Decreto 154 de 2017 en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016, por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo. El objeto de este mecanismo fue el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia del desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales responsables homicidios y masacres, que atenten contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación en el marco del proceso de paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (Ministerio del Interior, 2017).

En segundo lugar, y también en el marco del Acto Legislativo 01 de 2016 el gobierno mediante el Decreto 898 de 2017 creó al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Por su parte, mediante el Decreto 299 de 2017, el gobierno nacional creó el Programa de Protección Especializada de Seguridad y Protección, en virtud del cual la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Ministerio del Interior y demás entidades, debían incluir como población objeto de protección a las y los ex integrantes de las FARC-EP, los integrantes del nuevo movimiento o partido político que surja y sus familiares (Ministerio del Interior, 2017). Con el Decreto 300 de 2017 se modifica la estructura de la UNP, incorporándole la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección. A los anteriores instrumentos normativos hay que sumarle la Ley 1908 de 2018 mediante la cual se crea un nuevo marco para la investigación y judicialización de organizaciones criminales, en el que además de definir qué son los Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los Grupos Armados Organizados (GAO), se tipifica el delito de amenaza a líderes sociales y defensores de derechos humanos. El artículo 9 de dicha ley adiciona el artículo 188E a la Ley 599 de 2000 (Código Penal), definiendo el delito de amenaza contra defensores de derechos humanos.

Por otra parte, los conceptos de defensor de derechos humanos y líder social se han usado coloquialmente de manera indistinta en el país puesto que existe una delgada línea que puede llegar a diferenciarlos. Así, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) define a los defensores de derechos humanos a aquellas personas que, individualmente o junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos, precisando que la mejor forma de definir lo que son consiste en describir sus actividades, siempre y cuando éstas se lleven a cabo de manera pacífica, con arreglo a lo establecido en la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (OACNUDH, s.f.). Así mismo, organizaciones como el Instituto de Estudios para el desarrollo y la Paz (Indepaz), define a un líder o lideresa social como aquella persona que defiende los derechos de la colectividad y desarrolla una acción por el bien común reconocida en su comunidad, organización o territorio. A lo anterior agrega que todo líder o lideresa social se considera un defensor de Derechos Humanos (Indepaz, 2020).

Con la implementación del acuerdo de paz había fundadas esperanzas que la situación de las y los defensores de derechos humanos iba a mejorar en el país, teniendo en cuenta el historial de victimizaciones y persecuciones en contra de esta población principalmente a través de la vulneración del derecho a la vida, traducido en asesinatos sistemáticos y selectivos. Durante el año 2017 se presenta una disminución en un 40% de los asesinatos de líderes y lideresas sociales en Nariño con respecto al año 2016, sin embargo, en años posteriores los asesinatos de líderes sociales han tenido un crecimiento sostenido, como consecuencia del deterioro de la situación de violencia sociopolítica en el departamento, siendo los municipios con cifras alarmantes Tumaco y Barbacoas, donde ocurrieron el 53% y 17% de los asesinatos en 2020 respectivamente, en consonancia con la dinámica del conflicto armado en el departamento (FUNDEPAZ, 2020). Durante el año 2020 el liderazgo indígena fue el más afectado por los asesinatos selectivos puesto que

el 68% de las personas defensoras de derechos humanos asesinadas eran líderes indígenas, en su gran mayoría del Pueblo Awá. En segundo lugar, de afectación con el 13%, lo ocuparon las y los líderes afrodescendientes. Por lo que, las minorías étnicas representaron el 81% del total de los homicidios en este último año (FUNDEPAZ, 2020). Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2022) confirmó, que durante año 2021 se presentaron 9 asesinatos de líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, de los cuales 5 se presentaron en el municipio de Tumaco.

Además de los asesinatos selectivos de líderes y lideresas sociales en Nariño, también han sido expuestos a agresiones enfocadas a silenciar su voz para afectar sus liderazgos, procesos de exigibilidad de derechos en sus territorios y a sus organizaciones de las cuales hacían parte. Según los datos recabados por el Observatorio Regional de Derechos Humanos y DIH de Fundepaz, pese al proceso de paz, a partir del año 2017 se han incrementado las amenazas, atentados, detenciones arbitrarias y desapariciones de líderes sociales.

Ante esta situación el Estado colombiano, no ha logrado implementar acciones efectivas para la protección de las y los defensores de derechos humanos, es el caso de los largos periodos de espera entre una solicitud de protección ante la Unidad Nacional de Protección (UNP) y su efectiva entrega, pues sólo un reducido número de líderes pueden acceder a alguna medida de protección. Para el caso del departamento de Nariño durante el año 2020, de las 1.252 solicitudes de protección recibidas por la UNP, únicamente a 448 (36% del total), fueron otorgadas alguna medida de protección (UNP, 2021). Desde el año 2018 la Plataforma de Organizaciones Sociales, de Víctimas y Defensa de los Derechos Humanos Nariño viene impulsando la reactivación de la Mesa Territorial de Garantías de Nariño (MTGN), sin embargo, no se ha logrado avanzar en la concertación de medidas tendientes a la prevención, protección e investigación que garanticen la labor de la defensa de los derechos humanos.

En el informe anual del 2020 sobre la situación de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en Nariño, se presenta un incremento del 13% de la violencia política dado el aumento de las acciones relacionadas con la guerra de los grupos armados quienes presentan una lucha por el control territorial de las rentas que generan las actividades ilícitas. Por su parte, se presentó una reducción en la tasa de homicidios del 1% comparado con el 2019, sin embargo, en Samaniego estos incrementaron en un 1.100% dado el posicionamiento de fuerzas armadas en el territorio, pese a ello las acciones bélicas se redujeron en un 15,8% (Fundepaz et al., 2020).

Ahora bien, la violencia contra las mujeres disminuyó un 30% en el 2020 y la violencia en pareja también presenta cifras decrecientes, sin embargo, las afectaciones que predominan son la violencia física en un 55%, la sexual con un 28%, la negligencia y el abandono con un 10% y la psicológica en un 7%. A su vez,

se presentaron 4 feminicidios en 2020 que presentan una reducción del 56% en la comisión de este delito. Finalmente, debe señalarse que en todo el departamento es preocupante el aumento del poder de los grupos armados quienes realizan actividades para posicionar su poder frente a los demás existentes, con lo cual se afecta a toda la sociedad civil y a diversos grupos sociales, dentro de los cuales los que más se han afectado son las comunidades indígenas, quienes son víctimas de asesinatos selectivos (Fundepaz et al., 2020).

La protección de los derechos humanos ha sido una tarea que no solo se centra en el cuidado de la vida propia, sino en la búsqueda de mejores condiciones de vida para quienes están alrededor de las personas, de esta forma en Colombia han surgido diferentes líderes sociales que de forma individual o colectiva han luchado por la construcción de un mejor país, la consolidación de la paz y el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, esta es una labor de alto riesgo que ha generado desde el 2019 un aumento en el asesinato de quienes realizan estas labores, así como de los excombatientes de las FARC-EP.

El aumento de las masacres para el 2020 fue del 200% con respecto al 2019 presentando mayor afectación en Tumaco y Samaniego (Fundepaz et al., 2020). Al 25 de agosto de 2021 la defensoría del pueblo señaló que Nariño es uno de los departamentos con más líderes sociales asesinados, y que, frente al 2020 es uno con el mayor aumento de los casos pasando de 1 a 6 (Defensoría del Pueblo, 2021). Por su parte, Human Rights Watch (2021), señala que el Pacífico Sur en Nariño es una de las zonas más afectadas por este crimen el cual no contemplaba solo a líderes sociales, sino también ambientales y excombatientes firmantes de la paz donde diferentes organizaciones delictivas se enfrentan por el control del territorio y el desarrollo de actividades ilegales.

En el caso específico del Pacífico Sur del departamento, operan diferentes grupos armados como el Frente Oliver Sinisterra, las Guerrillas Unidas del Pacífico, el Bloque Occidental Alfonso Cano y el grupo denominado Contadores, la dinámica territorial se basa en la violencia constante contra la población y entre ellos mismos, y pese a la Campaña Atlas adelantada por el gobierno nacional para el aumento de la fuerza pública en el territorio, no se han generado los resultados esperados y por el contrario ha aumentado el asesinato de personas (Human Rights Watch, 2021). Se presenta además en el Pacífico Sur casi la mitad de la violencia sociopolítica generada en el departamento, con un porcentaje del 43% dado que es el epicentro de las disputas armadas por su posición geográfica, y el tipo de rentas ilícitas que genera (Fundepaz et al., 2020).

Diagnóstico sobre el derecho a la vida, la integridad y la seguridad basado en fuentes primarias

Durante los talleres participativos la información primaria recogida evidencia y confirma las crecientes vulneraciones a los derechos civiles y políticos; en el caso del derecho a la vida principalmente en zonas de conflicto armado, los pobladores identificaron que la presencia de dichos grupos implica poner en riesgo sus vidas, limitando el liderazgo social que visibiliza la vulneración de derechos humanos, actividades ilícitas, la contaminación al medio ambiente y tala indiscriminada de madera; además que la inseguridad de la población se hace cada vez mayor debido a las peleas internas entre grupos armados ilegales, y a que el manejo de las armas sea común en la población. El miedo a hablar con la verdad, el aumento del asesinato de los líderes sociales y el miedo a desarrollar públicamente estas acciones, así como la creación de fronteras invisibles que limitan la movilidad, generan tensión entre la población.

Los pobladores enunciaron que las garantías para la protección de los líderes sociales y las rutas de atención ante casos de amenazas, asesinatos y demás son débiles y no presentan respuestas inmediatas. Para estos territorios la influencia de los grupos delincuenciales ha generado aumento de robos, homicidios y de extorsión, debilitando los liderazgos sociales principalmente por parte de las mujeres y de las comunidades étnicas.

También señalaron la estigmatización a los líderes sociales incluso desde la misma comunidad quien desconoce la importancia de sus acciones, y más sin son mujeres quienes lo realizan; además los líderes ambientales son expuestos a hechos que atentan contra su vida e integridad por parte de los actores armados ilegales y por agentes del Estado principalmente en acciones contra el extractivismo. La sociedad civil también está gravemente afectada dado que las estructuras delincuenciales presentes realizan ajustes de cuentas, robos, homicidios, feminicidios, trata de personas, entre otros, lo cual se agrava ante la poca presencia de la fuerza pública y la ineficiencia de las rutas de atención para mujeres y líderes sociales. Y en el caso que tuvieran que dejar su territorio las instituciones públicas no prestan atención inmediata y no se les garantiza condiciones dignas para vivir.

Entre los principales efectos sobre dicha situación se encuentra el desplazamiento forzado y amenazas sistemáticas contra la vida; en muchos casos las comunidades se ven obligadas a migrar hacia otros municipios, sin condiciones y garantías para su subsistencia. El debilitamiento de los liderazgos sociales, así como de la organización social y comunitaria. El control territorial por parte de los grupos armados ilegales, agudizando el reclutamiento de niños y jóvenes, y el incremento de la inseguridad y el fenómeno del narcotráfico. Así como la desconfianza en la fuerza pública que limita los procesos de denuncia por parte de la población.

Derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica

Desde el 28 de abril de 2021 inició en el país una jornada de protestas que se extendió en un paro nacional frente al cual el gobierno respondió desde la represión y la violación a los derechos humanos, con actos como ataques a la sociedad civil, desapariciones, agresiones sexuales, asesinatos, entre otras. Esto trajo como consecuencia la respuesta de organismos internacionales quienes señalan la necesidad de proteger los derechos humanos y de responder con medidas justas y proporcionadas a las actividades realizadas por los manifestantes (OEA, 2021; De Justicia, 2021).

Para el departamento de Nariño las actividades de protesta social presentaron bloqueos superiores a los treinta días, luchas por la reivindicación de las comunidades negras para solicitar mayor presencia del Estado y acceso a derechos y servicios básicos, bloqueos indígenas solicitando la reglamentación de la consulta previa, libre e informada, la inclusión del capítulo indígena en el Plan Nacional de Desarrollo, etc. Frente a ellas la respuesta generada presentó violencias basadas en género, amenazas de las Águilas Negras contra el gobernador del Resguardo Refugio del Sol Braulio Andrés Hidalgo Botina (Defensoría del Pueblo, 2021).

Se presentaron también 6 agresiones contra la misión médica, problemas para la distribución de alimentos al no poder sacarlos de algunas ciudades para el resto del país; se suspendió el funcionamiento de Entidades Territoriales Certificadas para la entrega de raciones de alimentación escolar, se suspendieron 16 obras de infraestructura por los bloqueos y daños en bien ajeno. Además, en Pasto se habilitó un CTP en el coliseo ubicado en el barrio Obrero, el cual no cumplía con los requisitos mínimos para su funcionamiento, frente a lo cual debió intervenir la Defensoría del Pueblo ordenando su cierre inmediato (Defensoría del Pueblo, 2021).

Sin embargo, estas no han sido las únicas agresiones en el marco de protestas en el departamento, el 15 de junio de 2020 se llevó a cabo una movilización de estudiantes universitarios solicitando la exención de matrículas dados los efectos de la pandemia por Covid-19 en la Sede Centro de la Universidad de Nariño, la cual fue reprimida de forma violenta por el ESMAD mediante detenciones arbitrarias, uso desmedido de la fuerza, interrogatorios con golpes por parte de personal no identificado, violencia ocular, entre otros (Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2020; Indepaz y Temblores ONG, 2021).

Una de las principales repercusiones que tuvo el paro nacional fue el aumento de la violencia contra los líderes sociales, principalmente en las mujeres se incrementó en un 14% la violencia ejercida contra ellas desde la violencia sexual. Sobre las diferentes actividades violatorias de derechos humanos, Nariño se consolidó como uno de los departamentos más violentos del país (Verdad abierta, 2021). En ello se evidencia también la presencia de grupos al margen de la ley, entre ellos paramilitares, quienes han realizado diversas acciones como amenazas,

violaciones, violencia sexual, detenciones arbitrarias, entre otras, en protestas anteriores, principalmente contra miembros indígenas del Pueblo Awä (Fundepaz et al., 2020).

Diagnóstico sobre el derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica basado en fuentes primarias

En los talleres participativos realizados con las comunidades, sobre la vulneración del derecho a la asociación, reunión y manifestación pública y pacífica, los habitantes de las Subregiones de la Cordillera, Sanquianga y Pacífico Sur señalaron que los grupos armados ilegales son quienes regulan las reuniones y manifestaciones públicas, además del control sobre las denuncias a las violaciones de los derechos humanos, esto limita la posibilidad de denuncia y participación puesto que conocen a la población y a quienes levantan sus voces para expresar sus inconformismos.

Por otra parte, todas las subregiones están de acuerdo sobre que la fuerza pública estigmatiza y limita el ejercicio de la protesta, lo cual genera temor, represalias a la población, violaciones de derechos humanos, miedo a reunirse, desarticulación y desconfianza entre la fuerza pública y las comunidades, limitando así el ejercicio de la democracia. A su vez, los incumplimientos por parte de la institucionalidad frente a acuerdos pactados con anterioridad con las comunidades, principalmente en materia de inversión social y solución al problema de los cultivos de uso ilícito, genera mayor descontento social provocando protestas y manifestaciones públicas.

Los participantes también expresaron las dificultades que tienen para avanzar en el ejercicio del derecho a la asociación, es el caso de pequeñas organizaciones campesinas, indígenas y de mujeres; esto debido a los excesivos trámites burocráticos que se requieren para avanzar en las formalidades correspondientes, y más cuando se trata de la ejecución de pequeños proyectos; esto genera el debilitamiento de las organizaciones, además de avanzar en el desarrollo de proyectos que beneficien a las comunidades y la pérdida de oportunidades por la limitada experiencia en la administración y ejecución de proyectos. Así mismo, los espacios para la asociación y reunión son limitados, pues al no contar con casetas comunitarias los procesos organizativos se desarticulan generando un impacto mínimo en sus comunidades.

Derecho a la participación ciudadana efectiva y la construcción de democracia

Uno de los principales problemas encontrados en las entidades territoriales, es que informan altos niveles de participación ciudadana en la construcción de diferentes herramientas de trabajo, sin embargo, en los diálogos territoriales, temáticos y étnicos desarrollados, la información presenta una variación considerable ya que

los participantes señalan que no existen mecanismos adecuados que garanticen una participación constante o la realización de veedurías frente a las diferentes actividades que se llevan a cabo dentro de la acción pública. Para la creación del Plan de Desarrollo Departamental se trabajó de forma presencial con 500 líderes de los primeros seis municipios del norte de Nariño, posterior a ello, dada la emergencia sanitaria del Covid-19, este proceso se realizó de forma participativa, contando con 31.767 nariñenses en total, de los cuales el 52% fueron mujeres y el 48% hombres. Además, se ha generado un despliegue territorial para la difusión y pedagogías sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y garantías de No Repetición, de la JEP y los mecanismos para que las víctimas participen, con lo cual se han beneficiado más de 380 personas en las diferentes acciones realizadas desde este eje de trabajo (Fundepaz et al., 2020).

Mediante el decreto 396 del 6 de agosto de 2020 se conforma el Consejo Departamental de Participación Ciudadana que busca definir, promover, diseñar, hacer seguimiento y evaluar a la política pública de participación ciudadana de Nariño.

Dentro de los diálogos participativos desarrollados se evidencia que es constante en las subregiones la idea de que existe una débil cultura política en la ciudadanía, con la cual se limita el derecho a la participación dado que las personas no se informan, no presentan interés en realizar control social, desconocen los espacios de participación ciudadana que limitan la capacidad de organización y generación de mejoras para sus comunidades. Además, en la subregión de la Cordillera y Telembí se enfatizó que los grupos armados ilegales controlan los territorios y los espacios de participación, señalando a cuáles pueden asistir la comunidad y a cuáles no, negando el ejercicio pleno del derecho.

Finalmente, en el tema de atención judicial, en el Consejo Seccional del Distrito Judicial de Pasto se estableció el Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2019-2022, justicia moderna con transparencia y equidad que busca el acceso a la justicia de los pueblos indígenas mediante acuerdos de entendimiento entre la justicia indígena, la fiscalía medicina legal y el ICBF para establecer protocolos según los territorios, afrocolombiano y room, además del de mujeres desde la coordinación con el Comité Seccional de Género. Además, se ha enfatizado en la generación de acciones para atender la demanda de justicia en Tumaco por lo cual se creó el Juzgado Penal Especializado de Descongestión (Consejo Superior de la Judicatura, 2020).

Diagnóstico sobre el derecho a la participación ciudadana efectiva y la construcción de democracia basado en fuentes primarias

En el caso del derecho a la participación ciudadana efectiva, los participantes expusieron como una de las principales causas de la vulneración a este derecho la

debilidad en los procesos de veeduría ciudadana, principalmente sobre el control social de la función pública y la destinación de los recursos públicos; esto porque la ciudadanía desconoce dichos instrumentos o por el contrario la débil cultura política se manifiesta en el desinterés por los procesos participativos; generando como efecto la agudización de las prácticas de corrupción, el clientelismo, favores políticos orientados hacia intereses particulares y el abuso de poder por parte de los funcionarios públicos. Igualmente, la ciudadanía desconoce cuáles son sus deberes y derechos, así como las herramientas para defenderlos, es el caso de derechos de petición, tutelas y acciones populares, siendo mayormente vulnerados los derechos humanos y los ejercicios democráticos.

Por otra parte, existen débiles garantías para la participación efectiva, es el caso de la existencia de procesos organizativos como las mesas municipales de víctimas y de mujeres, que cuentan con recursos limitados para impulsar sus planes y programas, reduciendo su participación en los escenarios sociales, políticos y de toma de decisión. Lo mismo sucede con los diversos procesos organizativos, además que en los municipios se elaboran programas y políticas sin mayor participación de la comunidad, desconectadas de la realidad de los territorios.

En las subregiones con presencia de grupos armados ilegales, manifestaron que estos regulan los espacios de participación mediante amenazas, que en muchos casos impiden la participación o por el contrario si les representa intereses particulares, la comunidad es obligada a asistir a dichos espacios, esto ha generado que no surjan nuevos liderazgos y se fragmenten las organizaciones sociales y comunitarias, pues la comunidad prefiere no hacer parte de los procesos organizativos.

Derecho a elegir y ser elegido

El derecho a elegir y ser elegido como base del sistema democrático colombiano presenta un porcentaje alto de corrupción, entre 2018 y 2019 la Misión de Observación Electoral (MOE) recibió 841 denuncias ciudadanas sobre compra y venta de votos, siendo Nariño el cuarto departamento con 51 reportes. Los candidatos y candidatas son quienes en mayor porcentaje realizan esta actividad (54%), seguido de los alcaldes en ejercicio (10%), los miembros de campaña (6%) y los funcionarios públicos (1%) (Misión de Observación Electoral, 2019a).

Al ser Nariño el quinto departamento más afectado por la violencia política donde ocupa el segundo lugar en letalidad contra los líderes sociales, esto repercute en las elecciones locales de 2019, la MOE ha señalado que la presencia de grupos armados al margen de la ley afecta de forma negativa las condiciones de seguridad y de transparencia en las elecciones (Misión de Observación Electoral, 2019b). Posterior a estas elecciones se evidenció que la presencia del ELN en el departamento no limitó la posibilidad de elección de miembros del partido de las

FARC, lo que, si ocurrió en otros departamentos, sin embargo, esto parece darse únicamente por la falta de cohesión interna de este grupo armado, más que de la libertad de las personas para escoger a su candidato favorito (Zero, 2019).

En todas las mesas de trabajo realizadas se coincide en que el departamento está permeado por procesos de clientelismo y de impunidad, en los cuales no se puede denunciar la compra de votos dados los altos índices de percepción de corrupción, frente a la cual muchas personas prefieren vender su voto por un puesto de trabajo o por favores políticos que responden a intereses particulares y afectan el bienestar de la comunidad. Además, se señala que los grupos armados ilegales son quienes controlan los procesos electorales coartando la libertad de elección de líderes políticos que representen los intereses de la población.

Solamente en la Subregión Centro se señaló que existen débiles garantías para la participación política de la mujer, dados los roles tradicionales que le han sido impuestos, las limitaciones profesionales y la instrumentalización que ellas sufren en estos escenarios donde solo se pretende cumplir con los requerimientos legales de cuotas, pero son los hombres quienes realmente ocupan los cargos políticos. Esta información es confirmada por el estudio de la Registraduría y el Centro de Estudios en democracia y ajustes electorales del 2018 donde la mujer en el departamento no ha tenido incidencia en estos procesos, presentando periodos donde no se escoge ni una sola diputada, y las alcaldesas son escasas (Lesmes, 2018).

Diagnóstico sobre el derecho a elegir y ser elegido basado en fuentes primarias

Sobre el derecho a elegir y ser elegido, las comunidades manifestaron que es uno de los derechos mayormente vulnerados, pues la corrupción y la compra y venta de votos son las dinámicas principales que se presentan en las jornadas electorales, a esto se suma una débil conciencia política por parte de las comunidades, que acompañan este tipo de dinámicas al intercambiar su voto por elementos como mercados, láminas de eternit, ladrillos, cemento, o por favores políticos asumiendo un beneficio individual sin priorizar las necesidades colectivas; dichas dinámicas no permiten que las comunidades elijan de manera conscientes a sus gobernantes. Por otra parte, en las subregiones con presencia de grupos armados ilegales, expresaron que son estos quienes en muchas ocasiones controlan las elecciones populares, esto porque deciden si la comunidad debe o no apoyar a un candidato en particular, y en muchos casos son los mismos candidatos quienes buscan financiar sus campañas con recursos de estos grupos.

Así mismo, manifestaron que una de las causas principales es el débil sistema electoral que no permite elecciones transparentes, pues al momento de denunciar hechos de fraude las autoridades competentes no generan alguna respuesta, esto

porque son los mismos funcionarios permeados por dinámicas de corrupción, situación que genera desconfianza en las instituciones y la naturalización de dichas prácticas en la vida social y política de los territorios. Por su parte, los proyectos políticos alternativos no cuentan con garantías suficientes para respaldar su participación, y más cuando son mujeres quienes aspiran a estos cargos, pues las barreras que se presentan en sus diferentes roles desde el cuidado de sus hijos, el hogar, sus estudios, limitan una efectiva participación; haciendo que las mujeres sean instrumentalizadas en estos espacios, y sean convocadas solo por cumplir con los requerimientos que exige la Ley de cuotas, sin embargo, son los hombres quienes siguen ocupando mayoritariamente los cargos públicos.

Como consecuencia de ello, se eligen gobernantes que no representan y no trabajan por resolver las necesidades de la población, o en otros casos se genera desarticulación institucional haciendo de la función pública cada vez más ineficiente e ineficaz, sumergiendo a las comunidades en la pobreza y la desigualdad social; a su vez, las elites políticas tradicionales continúan controlando el manejo de las administraciones locales, eligiendo funcionarios sin conocimiento en la función pública. Además de la limitada participación de nuevos liderazgos políticos tanto de hombres como mujeres, y la apatía hacia los procesos políticos por parte de las comunidades.

Derecho a la igualdad y no discriminación

Es necesario señalar que, según los datos del DANE en el caso del departamento de Nariño, para el año 2020 la línea de pobreza monetaria extrema fue de 162.079 mil pesos, y la línea de pobreza de 397.444 mil pesos, de ahí que 924.499 personas se encontraban en condición de pobreza monetaria, y de ellas 178.842 ubicadas en la ciudad de Pasto; a su vez en el departamento 292.862 habitantes se mantuvieron en situación de pobreza monetaria extrema, y de ellos 53.198 se reportaron en Pasto (DANE, 2020). Los ciudadanos en las mesas de trabajo manifestaron que en muchas ocasiones esto se fortalece dado que se presenta una alta inequidad en la distribución de los recursos públicos, los cuales son entregados a personas que no requieren de ayudas, pues cuentan con condiciones que les permite solventar sus necesidades.

Para el año 2019, la situación de pobreza multidimensional (PM) alcanzó un porcentaje del 23,2%; en las cabeceras municipales el IPM alcanzó un porcentaje menor del 18,4%, en relación al 2018 que se presentó una tasa del 22%. En el caso de los centros poblados y rural disperso se obtuvo una tasa menor del 26,9% en relación al 2018 que fue del 41,7%, convirtiéndose en el segundo departamento de la región pacifica con el porcentaje más alto después del departamento de Chocó. Los indicadores que presentaron mayores brechas en las privaciones para el 2019 fueron (ver figura 23): sin acceso a fuente de agua mejorada (23%), bajo logro educativo (67,6%), trabajo informal (89,1), inadecuada eliminación de excretas (16,9), rezago escolar (27,9%), analfabetismo (13,2%) (DANE, 2019).

En relación a las cabeceras y centros poblados y rural disperso, se evidencian grandes brechas en algunas de las variables, en el caso de las cabeceras se calcula el bajo logro educativo con un 45,2%, trabajo informal con un 78,1%, y sin acceso a fuente de agua mejorada con un 14,0%; mientras que, en los centros poblados y rural disperso los porcentajes suben considerablemente a un 85,4%, 97,9%, y 30,1% respectivamente (ver figura 24). Por tanto, el promedio de la IPM según la proporción de las privaciones fue del 40,5%, y entre las variables más influyentes en el nivel de la pobreza multidimensional se encuentran la educación, el trabajo, la vivienda, niñez y juventud y salud (DANE, 2019). Esta ausencia de ayudas a las poblaciones genera mayores riesgos dado que se revictimizan las personas con discapacidad, a los campesinos, a los desplazados y a la comunidad LGBTI, frente a este último grupo social, en el 2015 fue creada en el departamento la política pública en diversidad sexual y género, pese a ello no existe una caracterización específica que determina el número exacto de personas con orientaciones sexuales diversas, no existen protocolos para su atención en el sector judicial, de salud, ni de comisarías de familia, y persiste el temor de auto reconocimiento para no ser discriminades (Radio Nacional de Colombia, 2018).

Preocupa también que la situación de derechos humanos de las personas LGBTI entre 2010 y 2015 dada la presencia de grupos armados en Tumaco generara asesinatos selectivos contra las personas que se auto reconocen como tales (Colombia Diversa, 2015). En algunas ocasiones estas personas no son solo vulneradas en los territorios en los que se encuentran, sino que son víctimas del conflicto armado en el cual no reciben atención diferenciada. Por otra parte, durante el periodo del 2015 al 2021 se registran 357.073 víctimas; de las cuales, el 81% ha sufrido desplazamiento forzado, este delito continúa hasta el año 2021 como un fenómeno, que ha presentado mayor afectación en los municipios de Olaya Herrera, El Charco y Magüí Payán dadas las disputas territoriales de los grupos armados ilegales (Fundepaz, 2021).

El informe del impacto humanitario en Nariño de la OCHA para el 2020, evidencia un avance limitado en la atención a las víctimas y en la reducción del conflicto, esto por el aumento acelerado de desplazamientos masivos, restricciones a la movilidad, problemas de acceso a bienes, confinamientos, entre otros que afectan a los municipios de Barbacoas, Roberto Payán, Mosquera, Olaya Herrera, Tumaco, Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco, Magüí Payán, Francisco Pizarro y Cumbal, además las acciones de violencia armada en las regiones del departamento afectan a las comunidades afrodescendientes e indígenas, quienes están en constante riesgo (OCHA, 2020).

Frente a estos hechos, las comunidades de la subregión de occidente señalan que son municipios receptores de las personas que llegan de la costa pacífica nariñense, pero que las entidades encargadas de su atención y de brindar la ayuda humanitaria requerida no tienen reacción inmediata, ni siguen los procedimientos exigidos en

estos casos, con lo cual se vulneran aún más sus derechos y se generan revictimizaciones constantes.

Diagnóstico sobre el derecho a la igualdad y no discriminación basado en fuentes primarias

En los talleres participativos realizados con las comunidades, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación los participantes expresaron que es el mismo Estado quien vulnera dicho derecho, esto porque desconoce las realidades en los territorios, pues los proyectos de inversión, planes y programas son limitados y en muchos casos no se priorizan acciones enfocadas en reducir las desigualdades sociales, al igual que beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad. Los participantes de las subregiones de la Costa Pacífica nariñense enunciaron que son estos municipios los más olvidados por el Estado debido a los altos índices de pobreza y miseria, pues el índice de necesidades básicas insatisfechas en estas zonas supera el 60%. A su vez, el incumplimiento de lo consignado en la constitución política se hace evidente, esto porque derechos como la paz, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales se vulneran constantemente, así como el desconocimiento del campesinado como sujeto político y de derechos; dicha situación se manifiesta en el descontento social de la población, la movilización, las protestas y las denuncias por parte de los líderes sociales, quienes exponen su vida e integridad.

Por otra parte, subregiones como el Pacífico Sur, Exprovincia de Obando y Abades, manifestaron que los prejuicios sociales generan discriminación hacia la comunidad LGBTI al rechazar sus formas de expresarse y auto reconocerse, esto se afianza por las limitadas acciones que se generan desde las administraciones locales para impulsar la inclusión social y el respeto por la diferencia, exponiendo a esta población a constantes vulneraciones de sus derechos. Dicha discriminación también se presenta en las personas con discapacidad, esto por las dificultades para el acceso a programas y políticas en materia de salud, educación, vivienda, empleo, movilidad, entre otras, que no reconocen condiciones diferenciales y sus capacidades y conocimientos que aportan a la construcción de paz.

Por su parte, las víctimas del conflicto armado que sufren hechos como el desplazamiento forzado migran hacia otros municipios, es el caso de la subregión de occidente, sin embargo, la incapacidad institucional e suficientes herramientas de reacción inmediata generan mayor vulneración de sus derechos. Así mismo, en diálogo participativo desarrollado con migrantes venezolanos, manifestaron actos de xenofobia y discriminación en su contra, pues en casos de solicitar trabajo se les niega la oportunidad de laborar, y en otros casos los empleadores les pagan menos que a ciudadanos colombianos, limitando el acceso a condiciones de vida digna.

En el caso del derecho a la libertad de expresión y de culto, igualmente los participantes enunciaron prácticas discriminatorias; esto porque el mismo Estado y los actores armados ilegales, restringen la libertad a expresar sus ideas y el descontento social frente a las desigualdades sociales, la defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, sobre este último, mencionaron el caso de concesiones mineras asignadas a multinacionales, sin consulta previa a las comunidades, sin embargo, la defensa del territorio pone en riesgo la vida e integridad de los líderes sociales. Por otra parte, los participantes manifestaron la vulneración del derecho a la libertad de expresión hacia las personas LGBTI, esto porque en muchos casos son discriminadas por su forma de vestir, hablar, manifestarse y auto reconocerse. Así mismo, varias de las subregiones visitadas presentaron preocupación por la vulneración del derecho a la libertad religiosa y de culto, esto debido a que niños y jóvenes que no practican la religión católica son expuestos a participar de otras jornadas religiosas, o son retirados de las aulas de clase por parte de los docentes.

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Para el análisis, en el departamento de Nariño se establecieron ocho componentes: derecho a la educación, derecho a la salud, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda, derecho al trabajo, derechos culturales, derechos ambientales y derecho a la informática.

Derecho a la Educación

En Latinoamérica existen marcos globales que enmarcan la educación como un derecho fundamental básico al cual se le debe garantizar su acceso y cobertura, es el caso del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPE), que tiene como objetivo principal “alertar sobre las tendencias que buscan el debilitamiento de la educación pública e impulsan los procesos privatizadores en el área educativa en América Latina” (OLPE, 2019).

Por otra parte, se encuentra el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), el cual organiza todas aquellas instituciones encargadas de las políticas educativas en latinoamericana, este organismo cumple la función de articulación, interinstitucional fortaleciendo así la capacidad de incidencia de la sociedad en exigencia de la educación pública. En el foro se encuentra la institución denominada Corporación Viva la Ciudadanía de Colombia, que se resume a un acuerdo programático entre instituciones colombianas, que planifican estrategias de participación de la ciudadanía, procesos pedagógicos en los que la sociedad potencie el nivel de participación para el fortalecimiento de la educación. La Corporación trabaja junto con movimientos sociales educativos que se movilizan por

el derecho a la educación y las acciones de sindicatos dentro del magisterio colombiano.

En Colombia, existen marcos referenciales que establecen lineamientos especiales en el sector educativo, observando de este problemáticas y políticas educativas que potencien el sector. En la constitución colombiana de 1991 se establece en el artículo 67 fundamentos de la educación como un derecho,

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura…La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos (Constitución política, 1991).

Por su parte, la Ley General de Educación de 1994 fue el resultado de una amplia discusión y buscó integrar en ella elementos consecuentes con el desarrollo constitucional, relacionados con la participación, la paz, los derechos humanos y la democracia.

En relación a educación en perspectiva a los derechos humanos, Lerma (2007) prioriza tres estructuras poblacionales: i) la población en edad escolar, ii) los grupos étnicos y iii) los desplazados por la violencia. Desde esta perspectiva se establece el respeto a los derechos humanos en la educación; la educación (formación) en derechos humanos; y la práctica de los derechos humanos desde la educación.

La articulación de los derechos humanos y la educación, enmarcan el debate hacia los derechos fundamentales de la sociedad, pues la deficiente cobertura escolar y accesibilidad de la educación es una problemática social que no permite el libre desarrollo de los derechos humanos. De ahí la importancia que las políticas educativas posean un carácter multidimensional, de manera que permita contribuir al mejoramiento y la calidad de la educación.

La importancia de la calidad de la educación radica en que permite el progreso del país, porque contribuye con el desarrollo económico, la preservación de la cultura, de la historia, la evolución de la sociedad. La calidad de la educación media se considera el momento crucial para que los estudiantes accedan a oportunidades académicas y laborales, a través del desarrollo de competencias y el logro de los desempeños (Corredor, 2019). Con respecto al análisis de la educación en el departamento de Nariño, de acuerdo a los datos suministrados por la Secretaría de Educación Departamental se muestra que, la Tasa de Cobertura Neta (TCN) a julio de 2021 para el nivel de transición fue del 59,21%, primaria del 71,65%, secundaria el 60,94% y media del 37,92%, dichos valores se redujeron en comparación al año 2020, principalmente en el nivel de transición (Secretaria de Educación de Nariño, 2021). Los municipios certificados de Pasto, Ipiales y Tumaco para el año 2019 presentaron una TCN del 90,36%, 72,84% y 86.38% respectivamente (SEDNARIÑO, 2019). De las trece subregiones del departamento de Nariño, gran

parte de los municipios no cuentan con una alta cobertura escolar, esto se explica en parte por el desplazamiento de estudiantes desde las zonas rurales hasta los establecimientos educativos ubicados en los cascos urbanos, incrementando así el porcentaje de asistencia escolar en las principales ciudades del departamento como Ipiales, Tumaco y Pasto.

Sobre la cobertura de educación media se identifica que, la región con la cobertura más baja es la costa pacífica nariñense; con una cobertura media se encuentran los municipios que pertenecen a la región andina, y con una alta tasa de cobertura en educación media se encuentran los municipios de la zona montañosa, entre ellos Ancuya, Consacá, Guachucal, Gualmatán e Imués con un porcentaje entre el 60% al 70%. En cuanto a los índices de deserción escolar para el año 2020 las subregiones con mayor índice de deserción tanto en el área urbana como rural fueron: Sanquianga, Cordillera, Telembí, Guambuyaco, Juanambú, Occidente, Río Mayo y Abades. Mientras que las subregiones Centro, La Sabana, Piedemonte Costero, Pacífico Sur y Exprovincia de Obando presentaron los menores casos de deserción escolar (Gobernación den Nariño, 2020). Algunos de los principales factores relacionados directamente con la deserción escolar son la dispersión geográfica del departamento, los cultivos de uso ilícito (principalmente en zonas rurales), el embarazo a temprana edad y el conflicto armado, pues las consecuencias que deja este último en el territorio nariñense se marcan notoriamente por los daños y afectaciones que deja a la población, especialmente a las mujeres, pues para el año 2020 el porcentaje de mujeres víctimas del conflicto fue de 65,6%, con un aumento del 17,2% en relación al año 2019 (ver figura 27). Otro aspecto importante, es que los centros educativos rurales no cuentan con todos los grados de educación media, razón por la cual los estudiantes deben desplazarse a los centros urbanos.

Con la situación de la pandemia del Covid- 19 los porcentajes de deserción escolar aumentaron notablemente, debido al difícil acceso para conectarse a las plataformas y aulas virtuales. A pesar de los esfuerzos institucionales por mantener los niveles de escolaridad, la pandemia evidenció la debilidad en cuanto a conectividad en el departamento, principalmente en las zonas rurales que presenta niveles mínimos de conectividad en comparación a los centros urbanos.

Como respuesta institucional, dentro del plan de desarrollo del actual gobierno departamental, los objetivos en cuanto a la educación se centran en tres aspectos: cobertura educativa, calidad educativa y gestión institucional; que tiene como propósito fortalecer el sector educativo, mediante la ejecución de programas encaminados a garantizar la calidad y cobertura. Sobre la calidad educativa el departamento de Nariño se ha propuesto la meta de incrementar los resultados de las pruebas Saber en los establecimientos educativos de educación media y superior. La UNESCO (2005) identificó cinco factores importantes que influyen en la calidad, “el contexto socioeconómico nacional; los recursos materiales y humanos; el proceso de enseñanza y aprendizaje; los resultados y beneficios de la

educación". (p. 25). Por su parte el plan de desarrollo, plantea la meta de incrementar el ingreso y permanencia de estudiantes al sistema educativo en los municipios no certificados del departamento, así como fortalecer el proceso de institucionalización y organización del sector educativo.

Diagnóstico sobre el derecho a la educación basado en fuentes primarias

Sobre los derechos sociales las comunidades participantes manifestaron que estos son constantemente vulnerados, en el caso del derecho a la educación, los centros educativos principalmente en las zonas rurales no cuentan con garantías necesarias para el acceso y la calidad, la infraestructura de las aulas escolares se encuentran deterioradas, los elementos de dotación y herramientas necesarias para la enseñanza y el aprendizaje son limitadas o inexistentes, además de la falta de personal docente. Así mismo, referentes de personas en condición de discapacidad que participaron en los talleres y lo expuesto en diálogo con el Consejo Departamental de Discapacidad, manifestaron que la educación en las instituciones educativas y de educación técnica o superior, no se desarrolla bajo un enfoque diferencial e incluyente, no cuentan con personal docente y administrativo con conocimiento en lenguaje de señas o intérpretes, ni condiciones óptimas para su movilidad.

También, las subregiones en su conjunto manifestaron el descontento frente a las cátedras que se desarrollan en las instituciones, esto porque consideran importante que deben ser orientadas hacia el reconocimiento de las potencialidades de los territorios, en sus aspectos sociales, culturales, económicas y ambientales; y de la educación propia en el caso de las comunidades étnicas. Así mismo, manifestaron la necesidad de contar con cátedras específicas sobre cultura de paz y derechos humanos esto porque consideran aportan a la formación de los niños, niñas y jóvenes como sujetos políticos; y cátedras sobre educación sexual, por los crecientes casos de embarazos a temprana edad, así como abortos ilegales poniendo en riesgo la vida de las jóvenes.

Por otra parte, los jóvenes se enfrentan a las barreras para el acceso a la educación técnica, tecnológica y profesional, esto porque los principales centros de educación superior se encuentran en municipios como Pasto, Ipiales y Tumaco, por lo cual los jóvenes deben desplazarse hacia estos centros poblados buscando oportunidades de estudio, sin embargo, a familias de escasos recursos económicos se les dificulta cubrir gastos de matrícula, hospedaje, alimentación, transporte y demás; la misma situación se presenta con los jóvenes que buscan oportunidades de estudio en otros departamentos, que además de las barreras económicas se enfrentan a procesos de admisión y cupos limitados. Dichas barreras, hace que los jóvenes se vinculen a problemáticas como la delincuencia, la drogadicción, el alcoholismo, o el ingreso a estructuras armadas ilegales. Por otra parte, expresaron que en las instituciones

educativas es necesario renovar el personal docente y dar oportunidad de trabajo a profesores jóvenes, con herramientas y dinámicas de enseñanza innovadoras.

En la subregión de la Cordillera principalmente manifestaron preocupación por los altos índices de deserción escolar, esto porque los niños, niñas y jóvenes han perdido el interés por estudiar debido a las barreras para el acceso, la baja calidad educativa, y posteriormente las dificultades para el ingreso a una universidad o conseguir un empleo, es por ello que prefieren dedicarse a trabajar como jornaleros (raspachines) en los cultivos ilícitos, por los ingresos que pueden recibir de manera "fácil". Por otra parte, en diálogo realizado con migrantes manifestaron las barreras que existen para el acceso a la educación, principalmente en instituciones de educación superior, técnica y tecnológica, los escasos recursos no les permite cubrir los gastos de estudios para los jóvenes, incluidos requisitos como la prueba ICFES.

Derecho a la Salud

La salud se reconoce como un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente (CESCR, 2000). Por su parte la Ley Estatutaria de salud 1751 de 2015, consagra la salud como un derecho fundamental autónomo, garantiza su prestación, lo regula y establece sus mecanismos de protección. El Estado es el encargado de llevar a cabo un conjunto de políticas para garantizar la salud de la población. En Colombia, el sistema de salud está compuesto por un amplio sector de seguridad social con recursos públicos, donde su eje central es el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Guerrero et al.,2011). La afiliación al sistema es obligatoria y se hace a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) públicas o privadas, que reciben las cotizaciones, y a través de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), ofrecen el Plan Obligatorio de Salud (POS) o el POS-S para los afiliados al régimen subsidiado (RS).

En Latinoamérica ha sido muy acogido el modelo de competencia regulada, que se caracteriza por la introducción de un mercado regulado donde las aseguradoras compiten por la afiliación de la población, Colombia fue uno de los primeros países en adoptar este modelo mediante la Ley 100 de 1993. Donde se garantiza que el sistema de seguridad social esté encargado de brindarle a la comunidad una calidad de vida, acorde a la dignidad humana. A pesar de esto, es necesario analizar otros aspectos que pueden resultar poco benéficos para la población, según Agudelo (2003), este modelo que requiere la obligación de adscribirse a un contrato de compra y venta hace que las funciones que en este proceso deben ser llevadas a cabo por el Estado, puedan evadirse, como ha pasado en varias ocasiones.

La política de salud como parte de la estructura básica de la sociedad también debe regirse por principios de justicia, puesto que genera condiciones que afectan a la

realización de los proyectos de vida de las personas (Daniels, 1985). Se consideran los derechos humanos una herramienta para la construcción de las políticas públicas relacionadas con la salud, por lo que se entiende la salud pública como bien público global y las políticas públicas tienen sentido si se apoyan en los derechos humanos, mediante mecanismos de construcción ciudadana y participación política (Giraldo y Alvarez Dardet, 2008). También es importante tener en cuenta alternativas de desarrollo que permitan una mayor cobertura y de buena calidad que llegue a toda la población, atendiendo sus necesidades.

Por su parte, en el caso del territorio nariñense, según los datos del Instituto Departamental de Nariño para el año 2019, 16 municipios pertenecientes a las subregiones de la Costa pacífica, la subregión de Juanambú, La Sabana y los Abades, se encontraban con un Índice de Necesidades en Salud crítico (INS). El municipio en la posición más crítica es Nariño con un índice del 17,18%; por su parte, el municipio en la posición más favorable es Pasto con un -18,06%. Para estimar el INS se identifican 24 variables de tipo social, demográfico, morbimortalidad y de respuesta institucional.

En cuanto a la oferta de servicios de salud en Nariño se encuentra que hasta el año 2020, el departamento contaba con 2.365 instituciones habilitadas para prestar el servicio de apoyo diagnóstico y complementación terapéutica, 3.727 instituciones para consulta externa, 237 para servicio de internación, 4.963 instituciones con servicio de protección específica y detección temprana, 326 que prestan servicios quirúrgicos, 143 con servicios de transporte asistencial y 96 instituciones habilitadas que prestan el servicio de urgencias (Gobernación de Nariño y IDSN, 2021).

Por su parte, existe un problema en cuanto a la accesibilidad integral del servicio de salud en el departamento, puesto que la población indígena dispersa no cuenta con una atención diferenciada como tampoco las víctimas del conflicto. Lo anterior dificulta el acceso a la salud por parte de poblaciones vulneradas que requieren atención especial.

Sobre la cobertura de afiliación a salud por parte de los nariñenses, se registra que hasta el mes de enero de 2022 y de acuerdo a la estimación poblacional del departamento, el 50,57% de la población se encuentra asegurada al sistema de salud. El régimen con mayor afiliación a salud es el subsidiado con un porcentaje del 78%, en comparación a los regímenes contributivo (20%) y especiales (2%) datos IDSN (2022).

Como respuesta institucional la gobernación de Nariño propuso en su plan de desarrollo, llevar a cabo acciones orientadas hacia la salud ambiental, vida saludable y condiciones no transmisibles, convivencia social y salud mental, sexualidad y derechos sexuales reproductivos, vida saludable y enfermedades transmisibles, salud en emergencias y desastres, gestión diferencial de las poblaciones vulnerables, salud y ámbito laboral y fortalecimiento de la autoridad sanitaria (Gobernación de Nariño, 2019).

Un tema importante a tener en cuenta, son las afectaciones causadas por la pandemia del Covid-19, pues el departamento enfrentó una crisis sanitaria que lo ubicó en uno de los más afectados por el virus; según los datos registrados en el portal de SIVIGILA (2022) del Instituto Nacional de Salud desde el inicio de la pandemia en marzo de 2020 hasta enero de 2022 en el departamento se han presentado un total 103.876 casos, de los cuales las mujeres han sido las más afectadas con un porcentaje del 53% y los hombres con un 47%, así mismo, en las comunidades indígenas se registró un 7,9% de contagios y un 6,17% en casos de comunidades afrodescendientes. Entre los municipios mayormente afectados por casos de covid-19, estuvieron Pasto (56,3%), Ipiales (9,1%), Tumaco (5,5%), La Unión (2,8%) y Túquerres (1,7%) datos SIVIGILA (2022).

Diagnóstico sobre el derecho a la salud basado en fuentes primarias

Sobre el derecho a la salud, los participantes de los diferentes talleres expusieron las falencias en el sistema de salud, principalmente en las zonas rurales los centros de asistencia médica no cuentan con la infraestructura, implementos, medicamentos y personal médico para atender de manera adecuada a la población y en casos de urgencia deben ser remitidos hacia centros urbanos. La situación en más compleja en territorios como el Pacífico Sur, Telembí y Sanquianga donde comunidades que habitan al interior de la costa pacífica en situaciones de emergencia no cuentan con medios de transporte p ara llevar al paciente a un centro de salud, en muchos casos las personas pierden la vida en el camino. Por otra parte, manifestaron el trato poco humano que se recibe por parte del personal de salud y administrativo.

Frente al derecho a la salud, en diálogo con migrantes también manifestaron las constantes vulneraciones a las que son expuestos, esto porque las entidades prestadoras de salud les niegan atención, en casos de urgencia como mujeres gestantes o niños enfermos, no son priorizados afectando su integridad física y poniendo su vida en riesgo. La situación se agudiza por la ausencia de un censo que permita saber dónde se encuentra asentada la población venezolana, en qué condiciones y cuantas personas.

Otra de las problemáticas expuestas por los participantes fue en materia de saneamiento básico, principalmente las subregiones de la Costa Pacífica Nariñense, Juanambú, Abades y Occidente manifestaron que sus municipios no cuentan con agua potable, generando en la población la aparición de enfermedades, afectado la salud y por ende los altos índices de mortalidad y morbilidad. Así mismo, se presenta en las regiones un mal manejo de los residuos sólidos, la ausencia de rellenos sanitarios principalmente en las zonas rurales hace que las familias quemen, entierren o arrojen los residuos a las fuentes hídricas, generando contaminación al suelo, agua y aire.

Derecho a la Alimentación

El Derecho a la Alimentación fue consagrado en el Artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad u otros casos de perdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Naciones Unidas, 2015).

En el artículo 12, del protocolo de San Salvador se define el derecho de toda persona a una nutrición adecuada, que le permita vivir una vida sana y activa. En Colombia el derecho a la alimentación se estipula en los artículos 43, 44 y 46 de la constitución política: en el artículo 43 de la constitución se designa que es deber del Estado otorgar un subsidio alimentario a las mujeres durante y después del embarazo que se encuentren en situación de desamparo. El artículo 44, se refiere a los derechos fundamentales de los niños quienes dentro de sus derechos deben gozar de una alimentación equilibrada. Por último, en el artículo 46, se refiere a los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad quienes en su condición el Estado les deben proveer un subsidio de alimentos si están en caso de indigencia (Constitución Política de Colombia, 1991).

A lo largo de las discusiones y planteamientos que se han generado en torno al derecho de la alimentación se desarrollan los conceptos de seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria. Según la FAO en Colombia, se identifican dos diferencias remarcables entre los dos conceptos, en el caso de la soberanía es la concepción de la alimentación como un derecho que se focaliza específicamente en la pequeña agricultura y prioriza la producción orgánica. Mientras que en el caso de la seguridad se involucra la agroindustria a gran escala (Zabala et al., 2014).

La seguridad alimentaria surge en Colombia como una “estrategia del Estado para garantizar el derecho a la alimentación, que da inicio con el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005” (Mosquera, 2017, p. 13), y se consolida posteriormente como Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional mediante Conpes Social 113 de 2008.

La implementación de dicha política, fomentó el cumplimiento de proyectos agroindustriales y de las actividades agrícolas a gran escala y monocultivos (Bejarano, 2020). Esto logró mejorar la situación de inseguridad alimentaria, sin embargo, generó daños en el medio ambiente y el suelo. En consecuencia, se “deterioró y acabo con algunas prácticas como el uso de semillas tradicionales, la producción a pequeña escala, los policultivos y las cadenas cortas de producción” (Bejarano, 2020, párr. 5). En el departamento de Nariño se encuentra el programa

Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN), según el actual Plan de Desarrollo, este programa cuenta con distintas alianzas estratégicas tanto locales como internacionales, entidades como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Programa Mundial de Alimentos, el Programa de Salud de la Universidad de Nariño, entre otras organizaciones que generan alianzas para la implementación de estrategias y gestión de recursos, en materia de inclusión económica, seguridad y soberanía alimentaria. Estas organizaciones y programas toman en cuenta el desarrollo de planes y estrategias de mitigación en niños menores de 5 años con riesgo de desnutrición, en los municipios con presencia de conflicto armado.

A pesar de las características de poblamiento, distribución y acceso a tierra, principalmente en las zonas rurales, las condiciones de pobreza e inequidad social, agudizadas por la situación del conflicto armado, hacen que la población no tenga acceso a una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada a las necesidades de las familias, para garantizar su inocuidad (Gobernación de Nariño, 2020, p. 138).

Otra problemática de la alimentación identificada en el Plan de desarrollo, es la carencia de infraestructura necesaria para la refrigeración y almacenamiento adecuado de los alimentos, esto genera problemas de abastecimiento e incumplimiento con las normas de sanidad nacionales. El gobierno identificó una debilidad de la conexión en red a las organizaciones campesinas con centros de acopio regionales y estrategias de comercialización.

Indicadores como la desnutrición global y el porcentaje de personas en inseguridad alimentaria, muestran un panorama de la situación en la que encuentra el departamento, pues según los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) del año 2015, evidencia que el porcentaje de personas en inseguridad alimentaria en el departamento corresponde al 61,8% (Gobernación de Nariño y PNUD, 2020). Dicha problemática se ve estrechamente relacionada con el tema de salud pública, pues para el año 2020 según el portal SIVIGILA y el Sistema de Vigilancia Epidemiológica Alimentaria y Nutricional (SISVAN), los principales municipios donde se identificaron casos de desnutrición aguda fueron: Tumaco (148), Pasto (82), Barbacoas (27), El Charco (31), Ipiales (29), Olaya Herrera (15),

Mosquera (14) Ricaurte (12) y Magüí Payán (12), datos SISVAN Y SIVIGILA (2020)

Sobre esta problemática el actual Plan del Desarrollo plantea estrategias para propender por la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) de la población nariñense a través de la implementación, seguimiento y evaluación de acciones transectoriales, con el fin de asegurar la salud de las personas y el derecho de los consumidores.

Derecho a la Vivienda

El derecho a la vivienda se consagra en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales” (Naciones Unidas, 2015, p. 52). En la constitución de América Latina y el Caribe, el artículo 87, reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado, entendiendo así que todas las personas deben tener las condiciones necesarias para a acceder a una vivienda.

En la constitución política de Colombia se encuentra el artículo 51, mediante el cual se reconoce el derecho a la vivienda digna, cabe resaltar que no se constituye como un derecho fundamental dentro de esta. Además, en Colombia existe la sentencia T-495 de 1995, la cual asigna al Estado la responsabilidad de fijar condiciones necesarias que promuevan planes de vivienda de interés social y sistemas de financiación a largo plazo.

Si bien el Estado no es el encargado directo de proporcionar una vivienda digna a las personas, si debe ser el garante por medio del cual las personas tengan la posibilidad de acceder a una. Lo anterior por medio de la potencialización de programas de interés social, los cuales presentan ayudas significativas en acciones como el bajo interés para los costos de vivienda. Es relevante tener en cuenta que no solo es importante hablar del derecho a una vivienda digna, sino además de las condiciones de adecuación que estas presentan, esto se ve estrechamente relacionado con los derechos humanos puesto que depende de las condiciones de una vivienda en las que viven las personas, la calidad de vida que estas desarrollan.

La vivienda ocupa un lugar importante dentro de las preocupaciones de nuestra población ya que constituye un bien básico que facilita el intercambio social, la educación, el desarrollo familiar devuelve la dignidad a su dueño, permite defenderse ante rigores climáticos, protege la salud y es un bien de inversión durable y transable (Andrade et al., 2007, p. 45).

Algunas problemáticas de acceso a vivienda identificadas en el caso de Colombia responden a: La reducción de la calidad de las soluciones habitacionales y de los entornos barriales y de urbanización. El encarecimiento del suelo y los insumos que elevan el costo de su producción. Las limitaciones y restricciones para acceder a otras formas de tenencia diferentes de la propiedad de la vivienda con hipoteca bancaria (Castillo, 2004). Así como también, las dificultades administrativas por parte de programas del Estado encargados de subsidios de vivienda, puesto que existen requisitos desagregados por grupos poblacionales, pero que no se toma en cuenta las especificidades y necesidades de cada sector.

En el caso del departamento de Nariño el Informe de Gestión Secretaria Infraestructura y minas (2020) del departamento, y según los resultados del Censo

Nacional de Población y Vivienda del 2018, se identificaron las siguientes dificultades en materia de vivienda:

- En el Departamento, en general predominan los hogares con 3 personas, concentrados en su mayoría en el área urbana, mientras que los hogares con 5 personas o más predominan en el área rural, que por las condiciones de habitabilidad se produce hacinamiento.
- Sobre el número de hogares en la vivienda, se presenta que en el departamento predominan la vivienda unifamiliar y dos hogares.
- Unas 80 mil familias no cuentan con infraestructura propia, y quienes poseen casa o apartamento presentan dificultades en las condiciones de habitabilidad. De ahí que el déficit cuantitativo de vivienda para el Departamento es del 31%, siendo la subregión del Sanquianga, Pie de Monte Costero y la Cordillera con mayor déficit de vivienda digna.
- El porcentaje de hogares con vivienda propia, pagada o en proceso de adquisición corresponde al 53,1%.
- Para el censo poblacional 2018 fueron priorizadas un total de 480.901 viviendas, de las cuales 407.276 se encontraron con personas presentes, 12.995 con personas ausentes, 25.244 ocupadas por temporada de vacaciones y 35.386 desocupadas.

Diagnóstico sobre el derecho a la vivienda basado en fuentes primarias

Sobre el derecho a la vivienda los participantes en los talleres, manifestaron que la vulneración a este derecho se presenta con mayor preocupación en los municipios de la costa pacífica nariñense, donde los materiales utilizados para las paredes y pisos son inadecuados o se encuentran en mal estado. Por otra parte, municipios de las subregiones Exprovincia de Obando y Abades manifestaron preocupación por el acceso a la vivienda, pues los programas de interés social no priorizan a familias que efectivamente lo necesitan, que a su vez desconocen los trámites que solicita el programa, la forma de gestionarlos o a quien acudir, estas dificultades hace que personas con conocimiento sobre el tema y en muchos casos con vivienda propia sea quienes accedan a estos beneficios; sobre esta realidad las familias viven en hacinamiento, hecho que agudiza mayormente las violencias basadas en género. La situación es más compleja en casos de desplazamiento forzado y migrantes quienes deben alojarse en hogares de paso o asentamientos, o en situaciones como en el municipio de Nariño de la subregión Centro, donde familias se encuentran ubicadas en una Zona de Amenaza Volcánica Alta (ZAVA), y constantemente deben abandonar sus viviendas o por el contrario insisten en no dejar sus casas y poner en riesgo sus vidas, porque no cuentan con garantías para vivir en otro lugar.

Derecho al Trabajo

Como lo establece la Constitución Política de 1991 en el artículo 25 “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. (p.4). Por lo tanto, el Estado se encuentra en la obligación de velar por las condiciones de un trabajo digno para los ciudadanos, las condiciones de trabajo deben ser seguras, saludables y no degradantes para la dignidad humana. La Ley 1788 de 2016 en el artículo 306 establece, el empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado (párr, 3).

El efecto de la pandemia por el Covid-19 agudizó el fenómeno del desempleo, muchas personas fueron despedidas de sus trabajos, suspendidos sus contratos, quedando así sin alguna fuente de ingresos; de ahí que los trabajadores se vieran en la obligación de trabajar desde casa mediante la modalidad de teletrabajo, mientras que otros emplearon la modalidad de turnos sucesivos. El campo también se vio afectado por la pandemia, pues según informe de Semana Rural (2021), en Colombia en el periodo de marzo a julio del año 2019 se presentaron 134.636 personas en condición de desempleo, y más preocupante todavía entre marzo y junio de 2020 donde se perdieron 578.705 empleos, que equivalen a un aumento del 42%. La diferencia en el número de inactivos fue de 509.052 personas (crecimiento del 13,7%). Es decir, el cambio en el número de inactivos y desempleados suman 643.688 personas.

Por otra parte, según el Ministerio de Trabajo (2016), las entidades públicas y privadas se encuentran en la obligación de brindar seguridad social a cada uno de sus empleados, tal y como lo establece la ley que además consigna beneficios de pensión, salud, riesgos laborales, subsidio familiar y servicios sociales complementarios, es así que la seguridad social se convierte en el instrumento de protección de los ciudadanos. En el caso del departamento de Nariño, según datos del DANE para el año 2019 se registró una tasa de desempleo del 6,3% respecto al porcentaje nacional, ubicándose entre los departamentos con menor índice de desempleo en Colombia (ver figura 31). Así mismo, se presentó una tasa global de participación de 66,0%; y la tasa de ocupación se situó en el 61,8%. Por su parte, se presentó una tasa de ocupación de hombres del 72,9%, mientras que para el caso de las mujeres fue del 50,7%, lo que representa mayor dificultad de acceso al trabajo para las mujeres, datos DANE (2019). Por su parte, para el año 2019 la tasa de trabajo infantil en Nariño presenta un índice preocupante de 4,6%, la población entre los 5 y 17 años que trabaja es de 3.357, y la población de 5 a 17 años que no

trabaja y realiza oficios del hogar por más de 15 horas es de 1.995, datos DANE (2019). En el caso de la población ocupada, desocupada e inactiva para el año 2019 se distribuye de la siguiente manera: ocupados 1,65%, desocupados 5,2%, e inactivos 0,6%. Y para el año 2020 la tasa de desempleo fue del 9,2% siendo esta las más baja respecto a tasa a nivel nacional Datos del DANE (2019).

Según datos del Plan de Desarrollo actual "hace 15 años la pobreza monetaria en Nariño era 1.3 veces la pobreza nacional, y hoy cambió a 1.4 veces. Es decir, el país está avanzando más rápido en la superación de la pobreza que nuestro Departamento" (Gobernación de Nariño, 2020, p. 369). Por su parte, en el territorio nariñense las actividades productivas más representativas son:

- El comercio, la agricultura y la construcción, que representan el 44.5%, y que, junto con las industrias adyacentes, en términos relativos, generan las bases de las actividades transables de mayor impacto en las cifras departamentales privadas, de inversión, producción, personas ocupadas y bienes exportables (Gobernación de Nariño, 2020, p. 370).

- Sobre el tipo de ocupación por sector, se presenta que el 44,6% son trabajadores agropecuarios y forestales, mientras que el 17,4% son trabajadores y operadores no agrícolas, el 13,9% se ocupan como comerciantes y vendedores, y el 1% en la función pública (Gobernación de Nariño, 2016), esto muestra a las actividades agropecuarias como el principal sector económico del departamento. datos de Gobernación de Nariño (2016

Durante los diálogos participativos las comunidades expresaron las diversas vulneraciones frente a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En el caso del derecho al trabajo, las subregiones en su conjunto manifestaron como una de las primeras causas de su vulneración, las dificultades para la creación de empresas y microempresas en sus territorios, aumentando el desempleo, la informalidad, y la migración de las familias hacia otros municipios. La situación es más compleja en zonas de conflicto armado, esto porque las limitadas oportunidades para el acceso al trabajo obliga a los jóvenes a ingresar a las filas de dichos grupos armados ilegales, como una alternativa de generación de ingresos para suplir sus necesidades y las de sus familias; y en otros casos, ven como una alternativa de trabajo a las alcaldías, sin embargo, los profesionales, técnicos y tecnológicos son limitados, situación que impulsa el clientelismo y el acceso a estos cargos públicos por favores políticos.

Por otra parte, en las zonas rurales donde el sector agrícola es una de las principales actividades económicas, la baja inversión en programas, subsidios, insumos, tecnificación, rutas de comercialización y demás, ha hecho que los campesinos abandonen las actividades del campo o produzcan exclusivamente para el consumo familiar, afectando directamente el acceso al trabajo principalmente por parte de los jóvenes, esto porque sus padres prefieren que sus hijos se dediquen a otras

actividades, quedando el campo sin relevo generacional y afectando el desarrollo social y económico. A su vez, en subregiones como Juanambú expresaron que muchas familias no tienen tierra para la producción, esto debido a la concentración y acaparamiento de tierra, y a las deficientes garantías para su acceso.

Desde la perspectiva de los gremios económicos en diálogo realizado con este sector, manifestaron las débiles garantías por parte del Estado que promuevan el crecimiento de las pequeñas, medianas y grandes empresas; por el contrario, se han sentido desprotegidas en situaciones como los paros armados, manifestaciones sociales y cierre de vías, que les han generado pérdidas económicas, la quiebra de sus empresas, o han tenido que acudir al despido de sus empleados para asumir la recuperación económica de sus negocios.

En las zonas con presencia de grupos armados ilegales, las comunidades manifestaron que no les queda otra alternativa que dedicarse a la producción de cultivos de uso ilícito para sostener a sus familias, pues si se siembra productos agrícolas implica altos costos de los insumos, la dificultad en las vías, caminos de herradura o transporte fluvial para sacar la producción que muchas veces están en mal estado o por el contrario son inexistentes, y lo más alarmante los precios de venta son mínimos, de manera que las débiles garantías para la producción, comercialización y transformación empobrece cada día más al pequeño productor, y a su vez encarece la comida por la limitada oferta de víveres. Y en el caso de las familias no cultivadoras de hoja de coca, prefieren dedicarse a la recolección de la misma, pues el jornal por la recolección de café u otro producto es sustancialmente menor al jornal recibido por los cultivos ilícitos.

Así mismo, en la mayoría de los talleres participativos manifestaron su preocupación por las barreras existentes para el acceso al trabajo principalmente de los jóvenes y el adulto mayor, si bien, los jóvenes que han logrado alcanzar un nivel profesional, técnico y tecnológico, se enfrentan a los requerimientos de la experiencia que les impide acceder a su primer empleo, y en caso del adulto mayor son rechazados por su edad. Sobre estas dificultades se genera el crecimiento de la pobreza y la desigualdad social, la migración del campo a la ciudad, el desempleo, la informalidad, bajo crecimiento y desarrollo económico en las regiones.

Así mismo, los referentes de personas con discapacidad que participaron en los talleres y el Consejo Departamental de Discapacidad, expresaron que las barreras para el acceso al trabajo se presentan de manera evidente sobre este sector, esto porque son limitadas las empresas públicas y privadas que contratan personas con discapacidad, desconociendo sus capacidades, es el caso de personas sordomudas que han participado en el desarrollo de proyectos comunicativos. También manifestaron el desconocimiento hacia la labor que realizan los cuidadores, quienes dedican tiempo completo al cuidado principalmente de personas en condición de discapacidad intelectual y múltiple, sin ningún

reconocimiento económico o vinculación laboral que les permita mejorar sus condiciones de vida.

Derechos Culturales y colectivos

Los derechos culturales se consignan en el artículo 70 de la Constitución Política de 1991, en el cual el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural. Así como el Artículo 80, sobre la protección por parte del Estado y de las personas sobre las riquezas culturales y naturales. Y en el Artículo 63, se establece que "los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables" (Constitución política de Colombia, 2021, p.11).

Por su parte, la Ley 397 de 1997, desarrolla los artículos 70, 71 y 72 y demás concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Así mismo, los derechos culturales son respaldados por el Decreto 763 de 2009 en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

Conceptualmente, la Ley General de Cultura (1997) define la cultura como "el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias". (p.1). La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, define la cultura como la diversidad de culturas que manifiestan los grupos y sociedades, a través de los distintos modos de "creación artística producción, distribución, difusión y disfrute, cualquiera que sea el medio y la tecnología utilizados" (UNESCO, 2005, párr.1). Por otra parte, el turismo más allá de ser una actividad económica se convierte en una herramienta para mostrarse, es así que la Sentencia 421 de 1997 plantea que el turismo permite representar la cultura y las tradiciones de los pueblos, y conlleva a la promoción y conservación de las mismas.

En el caso del departamento de Nariño, se resalta como uno de los territorios más biodiversos de Colombia por los distintos rasgos culturales que en se encuentran, se evidencian diversas prácticas y tradiciones que resaltan las particularidades de las regiones, es el caso de la Costa Pacífica nariñense, el occidente y el sur del departamento, que han construido identidades propias. Sobre esto la UNESCO reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad el reconocido y representativo Carnaval de Negros y Blancos de Pasto; las músicas de marimba, y los cantos y danzas tradicionales del Pacífico Sur de Colombia y Norte del Ecuador (Gobernación de Nariño, 2020). Por su parte, se resalta las prácticas ancestrales de

los pueblos indígenas que hacen presencia en el territorio nariñense (Ingas, Pastos, Quillasingas, Cofán, Awá, Kofán y Eperara Siapidara), que gozan del reconocimiento de sus prácticas ancestrales. Además, se cuenta con un importante material arqueológico en distintos lugares como es el caso de la cultura Tolita Tumaco; la reserva Arqueológica de Berruecos, reconocida por Decreto 2866 de diciembre 31 de 1971; la reserva Arqueológica de Pupiales, reconocida por Decreto 1068 del 9 de junio de 1975, entre otros (Gobernación de Nariño, 2020).

Si bien, en el marco de los derechos culturales las bibliotecas desempeñan un papel activo en la preservación del patrimonio cultural, pues para el año 2015 el departamento contaba “con 77 bibliotecas en zonas urbanas y rurales, con una atención anual de 38.500 usuarios” (Gobernación de Nariño, 2016, p. 157), cifra que ha venido en un aumento poco progresivo, pues para el año 2018, se registraron 82 bibliotecas con un ingreso anual de 472.414 usuarios.

Por otra parte, el departamento cuenta con un número importante de artistas tales como gestores culturales, sabedores de las prácticas tradicionales que comparten sus conocimientos como una manera de postergar en el tiempo los saberes y costumbres, pues según Artesanías de Colombia en el departamento hacen presencia 1.885 artesanos caracterizados, de los cuales 48,8% reside en la zona urbana y el 51,2% en las zonas rurales, y de estos el 6.9% en resguardos indígenas. La actividad artesanal en predominantemente femenina y principalmente adulto mayor, pues el 76,7% son mujeres, el 69.7% tiene más de 40 años, y el 19.5% tienen más de 60 años (Serrano, 2020) (ver figura 36).

La población artesanal muestra un nivel educativo promedio de primaria y básica secundaria, pues el 5,4% no tiene ningún nivel, el 43,5% cuenta con estudios primarios, el 11,8% básica secundaria y el 23,6% un nivel educativo medio, razón por la cual los artesanos residentes en Nariño tienen una condición de vulnerabilidad, pues el 21,2% corresponden a madre o padre cabeza de familia, el 15,8% población indígena y el 14,5% víctima de la violencia. Las formas de aprendizaje de los oficios artesanales corresponden principalmente a la trasmisión de los saberes a través de la tradición familiar, las prácticas autodidactas, y aprendizaje por medio de otros artesanos (Serrano, 2020).

Así mismo, con el objetivo de impulsar el sector cultural en el departamento, se crea el Consejo Departamental de Cultura, mediante Decreto No. 566 del 18 de noviembre de 2020, que tiene como objetivos principales:

- Estimular el desarrollo cultural y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades en el Departamento de Nariño, animando y apoyando procesos de convivencia social democrática, que impulse du desarrollo y el entendimiento intercultural.
- Actuar como entes articuladores de las actividades relacionadas con el omento, la promoción y la difusión del patrimonio cultural y artístico del

Departamento de Nariño, estimulando y apoyando la organización y fortalecimiento del sector.

- Promover y hacer las recomendaciones que sean pertinentes para la formulación, cumplimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos culturales.
- Vigilar la ejecución del gasto público invertido en cultura.
- Diagnóstico sobre los derechos culturales y colectivos basado en fuentes primarias

Sobre los derechos culturales y colectivos, las comunidades manifestaron que el Estado no impulsa políticas y programas efectivos para proteger y preservar la diversidad étnica y cultural, esto genera que pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes pierdan su identidad y saberes propios. Es el caso de las instituciones educativas, las cuales no imparten cátedras etnoeducativas en territorios con presencia de comunidades étnicas, orientando una educación homogénea que desconoce las realidades y particularidades del territorio y la población diversa que lo habita. Dicha situación genera que niños y jóvenes principalmente desconozcan su lengua propia, vestimenta, saberes, prácticas culturales.

La pérdida de la identidad cultural, se debe a su vez a la ausencia de espacios culturales, o por el contrario a la falta de instrumentos y herramientas que les permita a los niños y jóvenes aprender música, danza, arte, medicina tradicional, dinámicas propias de los diversos pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Por otra parte, en el caso de las comunidades campesinas, los participantes manifestaron la necesidad de reconocer sus planes de vida e igualmente sus prácticas culturales.

En diálogo con el Consejo Departamental de Cultura, los participantes manifestaron que una de las principales causas que atenta contra los derechos culturales y colectivos de comunidades indígenas y afrodescendientes, es la presencia de grupos armados ilegales en los territorios, esto porque sus acciones de amenazas, reclutamiento de menores, enfrentamientos y demás, limitan los encuentros y prácticas culturales, pues a las comunidades les genera temor reunirse, organizarse o desarrollar actividades tradicionales.

Derechos Ambientales

La constitución política de Colombia de 1991 establece normas encaminadas a la conservación y protección del medio ambiente, en su artículo 79, consagra que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber

del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Por otra parte, la Ley 23 de 1973, plantea los principios fundamentales sobre prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Por su parte, la Ley 491 de 1999, define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente. Y la Ley 99 de 1993, crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Por otra parte, la Ley 29 de 1986 regula áreas de reserva forestal protectora, en Colombia también existen leyes encargadas de la protección de la flora como la Ley 299 de 1995, el Decreto 1449 de 1977 que establece disposiciones sobre conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática. Y para hacer cumplir el buen uso del agua se encuentra la Ley 373 de 1997. Por su parte, el Departamento de Nariño es un territorio que cuenta con una amplia diversidad geográfica y cultural, sin embargo, se ha registrado una amplia expansión en la frontera agrícola siendo una amenaza para las zonas protegidas ambientalmente, en especial las zonas de riqueza hídrica (Gobernación de Nariño, 2020). Una de las problemáticas más preocupantes, se debe al uso inadecuado de los suelos, amenazas ambientales y variabilidad climática, pues para el año 2019, 52 de los 64 municipios nariñenses (81%) tenían vencido su Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Por otra parte, se evidencia la pérdida de biodiversidad, se estima que tan solo el 30% del departamento ha sido explorado, y de las especies identificadas, el 1,48% se encuentra en estado de amenaza (GGGI, 2019). Según Corponariño (2017), de 182 especies de mamíferos registrados para Nariño, 24 se encuentran incluidas en alguna categoría de amenaza a nivel nacional.

Sobre la tala indiscriminada de árboles, el área deforestada en el departamento en el periodo 2010-2018 ascendió a 41.545 ha, y al finalizar el 2018, la cobertura de bosques naturales fue de 1.895.271 ha. Para el año 2018, Nariño ocupó el décimo lugar en deforestación con un total de 2.833 ha, el 85% de deforestación se presentó en municipios PDET como son El Charco y Tumaco con un total de 850 ha, todo esto se debe al uso de suelos para la siembra de cultivos ilícitos, explotación minera ilegal, la explotación ilegal de bosque, y los incendios forestales (Gobernación de Nariño, 2020).

En el caso de la minería, el mayor impacto se deriva de las explotaciones por sistemas de minidragas, dragas, retroexcavadoras, y actualmente grandes dragones que ocasionan altos impactos en el cauce de las fuentes hídricas, la flora y fauna de la zona intervenida (Corponariño, 2017, p. 117).

Por otro lado, la explotación ilegal de bosque registra un volumen de productos forestales decomisados (madera, leña y carbón vegetal) de 3.321.68 m³, siendo la Costa Pacífica con el mayor porcentaje de explotación ilegal con un 63,26%, y la zona Centro con el 20,87% datos Gobernación de Nariño (2020). Estas prácticas ilegales traen consigo consecuencias para la flora, fauna y fuentes hídricas,

afectando la disponibilidad de agua para el consumo humano, el uso en actividades productivas, y el mantenimiento de los ecosistemas acuáticos. El mal manejo de los residuos sólidos afecta en gran medida las fuentes hidrográficas, pues para el año 2016 se registró un promedio de 511 Ton/día, es decir, 183.992 Ton/ año, de las cuales el "75.4% son dispuestas adecuadamente, el 14,06% son dispuestas a cielo abierto, el 7,81% en cuerpos de agua o zonas aledañas y el 71.8% en rellenos sanitarios" (Gobernación de Nariño, 2016, p. 150). En relación a la minería ilegal en el Departamento se presenta dicha actividad la cual no se encuentra regulada por ninguna entidad, generando implicaciones como la remoción de tierras en los cauces de los ríos, el aumento de huecos y cavidades, y la contaminación de las fuentes hídricas por el vertimiento de las aguas residuales (Gobernación de Nariño, 2020).

Diagnóstico sobre los derechos ambientales basado en fuentes primarias

Sobre los derechos ambientales, principalmente los participantes de las subregiones de la costa pacífica nariñense, manifestaron que estos derechos son vulnerados por la tala indiscriminada de árboles, la minería, y el mal uso de residuos sólidos los cuales mayoritariamente son arrojados a los ríos, esto por la débil conciencia ambiental por parte de las comunidades, así como la ausencia de campañas y estrategias gubernamentales que promocionen el cuidado del medio ambiente. Por otra parte, en las regiones con presencia de cultivos de uso ilícito manifestaron preocupación por la contaminación del suelo y agua, debido a la fumigación área con glifosato, causando graves enfermedades en la población, intoxicación y la perdida de los pequeños cultivos agrícolas.

Subregiones como Exprovincia de Obando y Guambuyaco expresaron que una de las causas a la vulneración de los derechos ambientales, es la explotación y exploración de minerales en los territorios por parte de multinacionales, licencias asignadas por parte de Corponariño que en muchos casos se desconoce la aprobación por parte de las comunidades y las organizaciones sociales, sin un debido proceso a la consulta previa. Sobre estos casos se hace visible la situación en el municipio de Cumbal, que al conceder títulos de explotación en la zona de paramos, han atentado contra los ecosistemas, las fuentes hídricas, las especies, además de la afectación social a las comunidades que ancestralmente han habitado los territorios; sobre esta situación los líderes sociales han denunciado ante las autoridades competentes el descontento y han desarrollado actividades para exigir el respeto a sus territorios, exponiendo su vida ante amenazas y asesinatos.

Así mismo, las subregiones en su conjunto manifestaron la ausencia o ineficientes condiciones de plantas de tratamiento para agua residuales en los municipios, esto ocasiona que dichas aguas contaminadas terminen en los ríos, mares, suelo abierto, generando graves consecuencias al medio ambiente, además del suministro de agua para el consumo humano en condiciones deficientes y el daño a la flora y

fauna. A su vez, la tala indiscriminada de bosques nativos ha provocado daños a los ecosistemas, pérdida de biodiversidad, y la disminución de la capacidad para renovar el aire a partir de la generación del oxígeno. Por su parte, en las regiones donde se desarrolla la actividad agrícola, la problemática se extiende hacia el mal uso de los residuos generados por los fertilizantes químicos, estos son arrojados a las fuentes hídricas o enterrados.

Derecho a la informática y la tecnología

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico establece que existe una brecha digital en términos de acceso a computadores y tecnologías de la información, además de la capacidad para usar estas herramientas, lo cual genera división entre las personas y los hogares con niveles socioeconómicos diferentes, limitando las oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como al uso de internet para la gran variedad de actividades (OCDE, 2001). Dentro del marco normativo sobre los derechos a la informática y a la tecnología se encuentra la Ley 57 de 1985 que establece en su artículo 12, sobre el derecho de las personas a consultar o adquirir copia de los documentos de oficinas públicas, siempre que los mismos no tengan carácter reservado. El artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 refiere que, la actividad administrativa es del dominio público, salvo actuaciones de reserva legal. En la Ley 1712 de 2014, se refiere que, en el ejercicio del derecho a la información, toda persona puede saber y acceder a la información pública. Por su parte, la Ley 1273 de 2009 que sanciona a quienes no cumplan con el principio de protección de la información y los datos.

En Latinoamérica la capacidad de algunos gobiernos para implementar políticas de gobierno electrónico y mejorar las relaciones Estado-Ciudadano ha sido elevada en países como Brasil, México y Argentina. Colombia para el año 2019, obtuvo un índice de gobierno abierto del 0.73 sobre 1, ubicándose en el tercer puesto sobre los 33 países que evalúa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (MinTIC, 2020, párr, 6).

En Colombia se puede decir que los cambios gubernamentales que se han hecho para la utilización de las tecnologías ha sido la introducción e implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para ello, el gobierno colombiano aprobó el documento CONPES 3072 de febrero del año 2000 “Agenda de Conectividad”, mediante el cual se plantean intenciones fundamentales por el avance del proyecto de las TIC en el territorio colombiano, con el fin de garantizar un acceso equitativo, universal a la información, las tecnologías y el conocimiento que se puede adquirir mediante estos. Y para el año 2007 se desarrolló el documento CONPES 3457, sobre el Programa Compartel de Telecomunicaciones Sociales.

Así mismo, en Colombia existen los llamados puntos vive digital (PVD), los cuales se componen de un área de acceso a internet mediante la cual se presta, entre otros, el servicio de navegación a internet, uso de herramientas básicas y específicas de cómputo. Dichos PVD son espacios que garantizan el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones mediante un modelo de servicios sostenible que permite integrar a la comunidad en escenarios de acceso, capacitación, entrenamiento y otras alternativas de servicios en un mismo lugar.

En el caso del departamento de Nariño, aunque el acceso al servicio de internet ha venido en aumento, se reporta un bajo índice de penetración, pues 16,9% es el más alto que se registra en la capital del Departamento, mientras que los demás municipios se encuentran por debajo del 5%, y en el caso de Ipiales igual a 5.0% (MinTIC, 2019). Situación que obedece al alto costo que genera el acceso a este tipo de tecnología en las zonas rurales, especialmente en la mayor parte de la Costa Pacífica, lo cual profundiza su desconexión, ya evidente en el aspecto físico, con el poco desarrollo de los diferentes modos de transporte en esta región.

De acuerdo con el MinTIC, existen 53 PVD distribuidos en 36 municipios del Departamento de Nariño. El municipio de Pasto posee el mayor número con 9 puntos digitales. Las tecnologías de la información y la infraestructura con la que cuenta el departamento, está estrechamente relacionado con el derecho a la educación, pues con la pandemia del Covid-19 el tema de la educación se redujo a plataformas virtuales evidenciando las debilidades en la capacidad de conexión que existe en los municipios.

Diagnóstico sobre el derecho a la informática y la tecnología basado en fuentes primarias

En el caso de los derechos a la informática y la tecnología los participantes de las subregiones en su conjunto y principalmente de las zonas rurales manifestaron que es uno de los derechos mayormente vulnerados; las poblaciones no tienen señal para el acceso a internet y telefonía móvil, y de contar con alguna conexión esta es inestable o la infraestructura en condiciones ineficientes. Sobre esta problemática los más afectados son los niños y jóvenes quienes desconocen el manejo de la tecnología y el aprovechamiento del acceso a la información, que les permitiría tener conocimiento de oportunidades laborales y educativas, es el caso de convocatorias, becas, formación virtual y demás; así mismo, las comunidades desconocen procesos importantes para participar en financiación de proyectos, o información de interés general que se encuentra en los medios digitales. La situación es más compleja con la pandemia del Covid-19, pues las clases se trasladaron al ámbito virtual, sin embargo, regiones sin acceso al internet limitaron a niñas, niños y jóvenes a continuar con sus estudios, vulnerando también el derecho a la educación.

VISIÓN ESTRATEGICA PARA LA DEFENSA, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

Componente .ejes estratégicos. Líneas de acción

DERECHOS HUMANOS

Eje estratégico

Derecho a la vida, la integridad y la seguridad,

Líneas programáticas

- Implementar garantías integrales para la prevención y protección de la vida, seguridad e integridad de las poblaciones con mayor riesgo o en situación de vulnerabilidad, es el caso de los líderes y lideresas sociales, víctimas, firmantes de paz, defensores y defensoras de derechos humanos, ambientalistas, población LGBTI, comunidades étnicas.

- Impulsar espacios interinstitucionales orientados a la prevención de las vulneraciones contra la vida de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y personas con mayor riesgo o situación de vulnerabilidad.

- Fortalecer los diferentes espacios, plataformas, movimientos, comisiones, comités, mesas, organizaciones sociales y comunitarias de líderes sociales, víctimas y/o defensores de derechos humanos, mediante el apoyo técnico, logístico y de gestión.

- Realizar en coordinación con las instituciones competentes el seguimiento, control y evaluación a la implementación de rutas de atención en casos de amenazas, atentados, o salida fuera de sus territorios.

- Crear escuelas de formación dirigidas a líderes sociales y defensores de derechos humanos, además de campañas que promuevan la no estigmatización y el reconocimiento a su labor.

- Impulsar acciones para el desmantelamiento de grupos organizados, bandas criminales, delincuencia organizada, que atentan contra la vida, integridad y

seguridad de la población.

- Impulsar la ejecución del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana y demás planes y estrategias que tengan como objetivo finalizar las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la población.

Eje estratégico

Derecho a la asociación, reunión, manifestación pública y pacífica.

Líneas programáticas

- Implementar garantías efectivas para el ejercicio a la asociación, reunión, manifestación pública y pacífica.
- Diseñar y ejecutar estrategias de educación y cultura sobre el respeto y alcance de la manifestación pública y pacífica.
- Generar articulaciones interinstitucionales e intrainstitucional que protejan el ejercicio de la manifestación pública y pacífica.
- Desarrollar capacitaciones al interior de la Fuerza Pública y el ESMAT, sobre el respeto al derecho a la reunión, manifestación pública y pacífica.
- Imputar medidas sancionatorias por medio de las entidades competentes, a quienes en el contexto de la protesta vulneren la vida e integridad física de los participantes, igualmente en casos de violencia sexual.
- Crear estrategias que impulsen la constitución y funcionamiento de sindicatos, asociaciones, organizaciones sociales y gremiales.
- Desarrollar capacitaciones al interior de las comunidades para la creación de asociaciones, su funcionamiento, regulación y el fortalecimiento de sus capacidades organizativas, con especial énfasis en procesos de mujeres y poblaciones étnicas.

Eje estratégico

Derecho a la participación ciudadana efectiva y la construcción de democracia

Líneas programáticas

- Revisar la normatividad y su cumplimiento en materia de participación ciudadana efectiva, que permita a los ciudadanos incidir en los procesos de toma de decisiones de la acción pública.
- Realizar programas de formación sobre veedurías ciudadanas e instrumentos de participación, que les permita a los ciudadanos influir de

manera efectiva en la vigilancia y control de la administración pública, el manejo de los recursos públicos y la toma de decisiones.

- Desarrollar mecanismos que permitan una participación efectiva de las comunidades en la construcción, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos.
- Articular e impulsar acciones previstas por el Consejo Departamental de Participación Ciudadana del Departamento de Nariño.
- Establecer estrategias que permitan fomentar en los ciudadanos conocimientos sobre los mecanismos constitucionales de protección de derechos e intereses colectivos, es el caso de derechos de petición, tutelas y acciones populares.
- Acompañar los planes de acción de plataformas, comités, mesas, organizaciones sociales y comunitarias que tengan como principio la participación ciudadana y construcción de democracia.

Eje estratégico

Derecho a elegir y ser elegido Generadas condiciones igualitarias y transparentes en el desarrollo de procesos electorales.

Líneas programáticas

- Imputar medidas sancionatorias por medio de las entidades competentes, a quienes incurran en delitos electorales establecidos en el Código Penal Colombiano.
- Implementar garantías efectivas para la participación política de las mujeres en los cargos de elección popular.
- Desarrollar campañas en articulación con entidades e instituciones, dirigidas a la población civil, servidores y funcionarios públicos sobre el derecho al voto libre y consiente.
- Diseñar e implementar estrategias que formen en la población una cultura política y capacidad para incidir en los procesos de acción pública.

Eje estratégico

Derecho a la igualdad y no discriminación Generadas condiciones que reduzcan los niveles de desigualdad social en los hogares con altos índices de pobreza y pobreza extrema.

Líneas programáticas

- Fortalecer alianzas interinstitucionales con el objetivo de reducir los niveles de pobreza multidimensional.
- Impulsar los planes, programas y políticas institucionales del nivel gubernamental y local, que prioricen acciones para la población en condiciones de vulnerabilidad, con especial atención en las zonas rurales.
- Apoyar técnica y financieramente emprendimientos impulsados por mujeres y víctimas del conflicto.
- Implementadas estrategias que contribuyan a la eliminación de las prácticas discriminatorias en todos los ámbitos del territorio nariñense.
- Implementar y fortalecer programas que fomenten el respeto por el derecho a la igualdad y no discriminación, en escenarios familiares, laborales, educativos, sociales, e institucionales.
- Fortalecer los procesos organizativos, sociales y culturales impulsados por la población LGBTI y población en condición de discapacidad con miras a la inclusión social y el respeto por la diferencia.
- Garantizar el ejercicio y respeto de la libertad religiosa y de culto en los diferentes ámbitos de la población, con especial énfasis en los centros educativos.

Eje estratégico

Derecho a la educación Impulsadas estrategias que mejoren las condiciones para el acceso, la calidad e infraestructura de la educación básica, media, tecnológica y superior.

Líneas programáticas

- Articular acciones con las entidades competentes del nivel nacional, gubernamental y municipal que permita optimizar el acceso y la calidad de la educación, con priorización en las zonas rurales.
- Articular acciones con las entidades competentes del nivel nacional, gubernamental y municipal que permita la inversión de recursos en el mejoramiento de infraestructura y dotación en los centros educativos, con priorización en las zonas rurales.
- Implementar estrategias que disminuyan los índices de deserción escolar, con énfasis en casos de embarazos a temprana edad y población víctima del conflicto.

- Generar condiciones para el acceso y permanencia en la educación media, técnica, tecnológica y universitaria, priorizando estrategias con enfoque diferencial.
- Implementar en los centros educativos cátedras orientadas a la construcción de paz y derechos humanos.

Eje estratégico

Derecho a la salud Generadas acciones que permitan el acceso y calidad del derecho a la salud, para quienes habiten y residan en el territorio nariñense sin discriminación alguna.

Líneas programáticas

- Articular acciones con las entidades nacionales y territoriales que permitan mejorar las condiciones para el acceso y la calidad del derecho a la salud.
- Articular acciones con las entidades nacionales y territoriales que permita la inversión para la construcción o mejoramiento de infraestructura de centros de salud.
- Focalizar la atención y asistencia a la salud para mujeres desplazadas, víctimas del conflicto, población migrante, adulto mayor; niños, niñas y adolescentes; población en condición de discapacidad, población LGBTI, grupos étnicos.
- Desarrollar capacitaciones para el personal de salud y administrativo, sobre buenas prácticas en atención en salud y adecuada comunicación con los pacientes sin discriminación alguna.
- Desarrollar estrategias para la prevención y tratamiento de enfermedades endémicas, pandémicas y de salud mental que reduzcan los índices de mortalidad. Impulsar la implementación de los planes, programas y políticas orientadas por el Instituto Departamental de Salud de Nariño, en materia de promoción, prevención, control, atención y tratamiento de enfermedades.
- Priorizar estrategias sobre salud mental y las adoptadas de la Política Pública Nacional de Salud Mental.
- Implementar acciones en coordinación con las entidades territoriales, sobre promoción de hábitos y estilos de vida saludables, y derechos sexuales y reproductivos.
- Fortalecer los programas orientados a prevenir, reducir y atender casos por la pandemia del covid-19.
- Coordinar acciones con las instituciones territoriales y nacionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de agua potable y saneamiento básico, con focalización en las zonas rurales.

Eje estratégico

Derecho a la Alimentación

Líneas programáticas

- Desarrollar estrategias que impulsen la seguridad y soberanía alimentaria en el territorio nariñense.
- Impulsar la implementación del programa Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Nariño (SSAN) y otras estrategias que promuevan el derecho a la alimentación.
- Articular acciones interinstitucionales que promuevan la inversión en el campo para la producción, comercialización y transformación de alimentos.
- Desarrollar campañas que promuevan en los diferentes ámbitos de la población, hábitos de alimentación saludables.

Eje estratégico

Derecho a la vivienda

Líneas programáticas

- Fortalecer los proyectos, planes y programas que garanticen el derecho a la vivienda.
- Articular acciones interinstitucionales que promuevan la inversión en proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda, en condiciones mínimas de habitabilidad.
- Revisar y garantizar condiciones para la focalización de las familias beneficiarias en proyectos de vivienda, con especial atención a población en condición de vulnerabilidad.
- Promover sistemas de financiación de ahorro y crédito, subsidios, que posibilite el acceso a la vivienda.
- Acompañar a través de las entidades competentes en la formulación y actualización de los planes de ordenamiento territorial, que identifique la ubicación y/o reubicación de viviendas.

Eje estratégico

Derecho al trabajo

Líneas programáticas

- Desarrollar estrategias que garanticen el derecho al trabajo y el derecho de los trabajadores.
- Articular acciones con empresas públicas y privadas que promuevan la generación de empleo y su conservación con énfasis en la empleabilidad de jóvenes, mujeres víctimas, personas con discapacidad, adultos mayores, firmantes de paz, migrantes.
- Impulsar garantías que contrarresten efectos provocados a las pequeñas, medianas y grandes empresas, en situaciones propias del contexto social, es el caso de paros armados y/o manifestaciones sociales.
- Identificar e impulsar iniciativas para la creación de empresas y microempresas en el ámbito urbano y rural.
- Garantizar condiciones equitativas en el trabajo en remuneración, seguridad e higiene, salud, ambiente laboral.
- Promover estrategias que prioricen la recuperación de empleo, para la reactivación económica y mitigación a los efectos causados en la pandemia del covid-19, en los centros urbanos y rurales.
- Contribuir al desarrollo de programas que prevengan las distintas formas de trabajo infantil.
- Implementar estrategias que garanticen el goce.
- Impulsar el cumplimiento de planes, programas y políticas que tenga como objetivo el respeto,

Eje estratégico

Derechos culturales y colectivos

Líneas programáticas

- promoción y preservación de las prácticas y tradiciones culturales de personas y comunidades étnicas.
- Fortalecer estrategias que promuevan la protección por el patrimonio cultural en el territorio nariñense.
- Desarrollar estrategias que fomenten en niñas, niños y adolescentes, el arte, la cultura y el deporte en sus diferentes disciplinas.
- Articular acciones con instituciones públicas y privadas que promuevan la inversión en la construcción o mejoramiento de infraestructura de espacios para el arte, la cultura y el deporte.

- Articular e impulsar acciones previstas por el Consejo Departamental de Cultura del Departamento de Nariño.

Eje estratégico

Derechos ambientales

Líneas programáticas

- Fortalecer planes, programas y políticas que tengan como objetivo la conservación y protección del medio ambiente.
- Implementar acciones que promuevan la participación ciudadana sobre decisiones que afecten el medio ambiente, así como la promoción para su conservación y protección.
- Promover medidas efectivas que regulen delitos contra reservas forestales, reservas forestales protectoras, los ecosistemas y la biodiversidad.
- Promover medidas efectivas que regulen la explotación indiscriminada de los recursos naturales mineroenergéticos.
- Apoyar a los municipios en la formulación e implementación efectiva de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS).
- Desarrollar acciones orientadas hacia la educación ambiental en los diferentes ámbitos de la población nariñense.

Eje estratégico

Derecho a la informática y la tecnología

Líneas programáticas

- Implementar estrategias que garanticen el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Articular acciones con entidades competentes del nivel nacional y territorial para la inversión en la construcción y mejoramiento de infraestructura de espacios que permitan el acceso a las TICs, con énfasis en las zonas rurales del territorio nariñense.
- Promover políticas que garanticen el acceso a las TICs en los centros educativos.
- Promover programas para el aprovechamiento y uso adecuado de las TIC en los diferentes ámbitos de la población nariñense.

CAPITULO 3

ACCESO A LA JUSTICIA EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

Sistema de Justicia

Es importante aclarar que la justicia debe ser accesible a todos, sin discriminación alguna, con el propósito de garantizar los derechos humanos, teniendo en cuenta el derecho a la justicia, al debido proceso y los pertinentes recursos para hacerlos efectivos, mismos que se encuentran inmersos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos: 7 derecho a la libertad, 8 Garantías Judiciales, 9 principio de legalidad, 10 derecho a la indemnización, 25 protección Judicial) y en Constitución Política de 1991 (artículos: 29 debido proceso, 31 recurso de apelación, 33 a no auto incriminarse, 30 habeas corpus, 86 tutela, 229 acceder a la justicia) con el fin de proteger, defender y sancionar las violaciones a estos derechos fundamentales.

Es así como el sistema judicial permite que a quien se le haya vulnerado los derechos, puede exigir justicia mediante la reparación integral y a la vez el agresor reciba la sanción respectiva, pero dicho sistema garantiza los derechos de las partes de un proceso. Por otro lado, la administración de justicia se ve menoscabada, por uno de los factores más concurrentes como la impunidad, puesto que el Gobierno le atribuye esta situación a la falta de presupuesto, de capacitación, de recursos técnicos para investigadores, tardanza en trámite procesal, corrupción. Si bien el sistema judicial, ha implementado normas, decretos, sentencias entre otros, para garantizar los derechos humanos, pese a todos los esfuerzos realizados, no ha logrado atenuar totalmente la vulneración de los mismos (Noguera, 2018).

Sistema Judicial - Marco teórico

Es sabido que uno de los problemas que han afrontado los sistemas jurídicos en todo el mundo, en mayor o menor medida, ha sido el atinente a la mora judicial, que no solo lleva a que se conculquen garantías procesales como el acceso a la administración de justicia (parte del núcleo del derecho fundamental al debido proceso) sino que también impacta a nivel social sobre el mayor o menor grado de credibilidad que tiene esta rama del poder público, como el mecanismo legítimo para resolver los conflictos. La producción jurisprudencial de Colombia ha señalado que la mora judicial responde a tres tipos de características: i) El incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación por parte del funcionario competente; ii) la omisión en el cumplimiento de las obligaciones en el trámite de los procesos a cargo de la autoridad judicial; y iii) la falta de motivo razonable y prueba de que la demora obedece a circunstancias que no se pueden contrarrestar (Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-441 de 2015). A su

vez, muchos doctrinantes han advertido que la demora en los procesos es una afectación directa al desarrollo de los países y promueve una percepción negativa de la justicia como institución, al señalar:

Lo anterior impacta la competitividad del país desde el punto de vista económico y comercial mundialmente. Un sistema judicial eficiente es uno de los factores con que se mide la seguridad institucional de un Estado tornándolo atractivo para la inversión extranjera (Cruz, 2011, p. 4).

Según el informe de World Justice Proyect que analiza el mayor o menor cumplimiento de los factores que integran el Estado de Derecho a nivel Mundial, en el análisis del factor 7 “Justicia Civil” que evalúa “si las personas pueden resolver sus agravios de forma pacífica y efectiva a través del sistema judicial…y si los procesos judiciales se llevan a cabo sin retrasos y si las decisiones se aplican de manera efectiva” (WJP, 2020, p. 28), entre 128 países analizados, Chile es el país de América Latina y el Caribe que se encuentra mejor clasificado encontrándose en el puesto 33, seguido por Argentina (45), Brasil (63) y El Salvador (66); Colombia ocupa el puesto 79 y México el 116. En lo referente a la Justicia Penal el país con mejor puntaje a nivel mundial es Noruega; Costa Rica ocupa el puesto 31, Chile el 36, Colombia el 101 y México el 119.

Abordando el servicio público de administración de justicia en el departamento de Nariño y acudiendo al informe de estadísticas publicado por el portal oficial de la Rama Judicial (2021), según la demanda y conforme a la especialidad como factores de medición, la ciudad de Pasto ocupa el noveno lugar entre los veinticinco principales municipios del país que deben resolver asuntos en la especialidad civil y penal, ocupándose en menor medida de otros de diferente naturaleza como los laborales (puesto 19), contencioso administrativos (19) y disciplinarios (11).

Ahora bien, según la investigación realizado por Quiroz y Peña (2016) fruto del recorrido que hizo cada uno de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en los distritos judiciales del país para identificar sus principales problemas y necesidades, se menciona de forma puntual como causas de la deficiente prestación del servicio de justicia en Nariño, los siguientes: i) Existen muchos cargos ejercidos en provisionalidad que deberían proveerse con personal de carrera; ii) El territorio ha sido tratado de forma discriminatoria a nivel presupuestal; iii) No existe o no se ha creado el cargo de abogado asesor (por demás necesario) para cada Juzgado, siendo éste de especial importancia para el ejercicio de los Tribunales Superiores;

iv) La capacitación, actualización e información de los funcionarios es deficiente ya que cuando se realizan actividades académicas éstas ocurren en otras ciudades y muy pocas veces se envían formadores del sector central a la ciudad de Pasto y, v) Al existir tantos funcionarios en provisionalidad en cargos que deberían ser de carrera y que por ende no tienen acceso a la poca capacitación ofertada, la

formación no es continuada y en consecuencia, se termina afectando la adquisición de habilidades y competencias propias de los cargos.

De otra parte, según el periódico El Espectador (2021) recogiendo los resultados del Informe “Voz por la Justicia” de la Corporación Excelencia en la Justicia, tras consultarse a nueve mil colombianos durante el 2021, en aras de identificar lo que la ciudadanía percibe como problemas para acceder a la justicia, identificó en su orden a la corrupción como el principal con un 34,5%, seguido por la baja calidad con un 30% y la desconfianza en el sistema con un 20,5%. A su vez desde una perspectiva netamente estructural se resaltan la falta de implementación del expediente electrónico (75,7%), la infraestructura física deteriorada (64,2%) y la escasez de disponibilidad de salas de audiencias. Ante estas alarmantes cifras, existe un consenso en que se debe trabajar en una reforma a la justicia enfocada de forma definitiva en una mayor inversión de recursos para crear de una parte más despachos que atienden la alta demanda existente y de otra, una transformación digital necesaria que amplíe el acceso ciudadano y la consecución en la práctica de procesos con resultados más rápidos y eficientes.

La justicia es uno de los servicios más importantes del Estado, y es la rama judicial a quien le corresponde, “solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos y entre éstos y el Estado y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza definitiva” (Función Pública, 2021, párr, 1).

Es pertinente relacionar el concepto de modelo de justicia local y rural, la cual se instaura en dos parámetros esto es la justicia centrada en las personas que tiene como finalidad proveer en este servicio celeridad y oportunidad; adaptado a las necesidades de los ciudadanos, adicionalmente la implementación de los MASC, por otro lado, se tiene como parámetro las personas y la comunidad empoderada, relacionados con la justicia en el marco de la legalidad y la prevención de los conflictos.

Ahora bien, las políticas públicas de justicia, deben fortalecer el sistema de justicia propia , crear mecanismos de acceso a la justicia y planes de vida, mediante acciones de fortalecimiento institucional, implementación de herramientas de justicia propia, herramientas de planeación, procesos de formación y acompañamiento técnico a los grupos étnicos, con previo estudio de las particularidades sociales, culturales, económicas, territoriales, entre otras, de los miembros de cada entidad territorial y la participación de sus representantes, para garantizar sus derechos individuales y colectivos, la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación (ETNICAS, 2021).

Por otra parte, el plan de desarrollo “Mi Nariño en Defensa de lo Nuestro”, implementó el servicio de internet y telefonía móvil, cuya finalidad está encaminada a la reactivación económica y un mejor desempeño en la administración de justicia,

gracias a ésta implementación se ha logrado avanzar en los fines de dicho plan (Gobernación de Nariño, 2020).

Análisis de la justicia en el Departamento de Nariño

La justicia en el marco de la emergencia sanitaria, esto es las disposiciones del Decreto 806 de 4 de junio de 2020, se adopta la flexibilización en la atención y ejecución en la administración de justicia, con la implementación de las TIC; según el acuerdo PCSJA-11567 del pasado 01 de julio de 2020, y por ende el Consejo Superior de la Judicatura, en cumplimiento del artículo 177 de la Ley 270 de 1996, ha desarrollado sus objetivos. Con lo anterior se buscaba un acceso a la justicia de manera pronta, debido a la mayor cobertura, se materialice la economía procesal en razón a la eficiencia del servicio, y que existan mecanismos para la trasparencia en los procesos.

Por lo tanto, el Consejo Superior de la Judicatura de Nariño mediante acuerdo CSJNAA21-0006 del 03 de febrero de 2021, y la Circular Conjunta Proyecto de Digitalización de Procesos, establecieron las condiciones de prestación de servicio porcentaje de aforo. Dichos cambios generaron como resultado del uso de las tecnologías, se implementaron sistemas de digitalización de procesos, firmas electrónicas, audiencias virtuales entre otros, generando una manera ágil y practica en los trámites judiciales. Práctica que se ha ido complementando con las circulares emanadas de las direcciones ejecutivas seccionales frente a la radicación de las demandas, habeas corpus, tutelas, trasformando la realidad jurídica en la actualidad y con ello un vuelco a la rama juridicial (Méndez, 2020).

La pandemia impactó a la rama judicial de manera positiva y proactiva, toda vez que, en la experiencia de años anteriores, procesos de renovación como lo es la puesta en marcha del código general del proceso tuvo un avance lento y de resistencia, hoy la emergencia sanitaria impulso de manera trascendental cambios significativos a la mayor brevedad posible.

Por otro lado, pese a los avances en la rama judicial, se presentó un vacío en el acceso de las personas de áreas rurales, toda vez que el acceso a internet es limitado y aunado al factor de crisis económica que genera una barrera en el acceso, condiciones que especialmente vulneró el derecho de las mujeres y en conjunto con los jóvenes vinculados en los procesos de restitución de tierras, dado los factores multifactoriales que inciden en la pobreza en zonas rurales, no obstante el gobierno nacional y regional está impulsando políticas de mejoramiento.

En término de seguridad ciudadana y convivencia se ha trabajado en contrarrestar factores generadores de violencia intrafamiliar y otros que impiden la sana convivencia, pues “el acceso efectivo y equitativo a la justicia es fundamental para la garantía y restablecimiento de derechos, la resolución de conflictos, la superación

de las desigualdades y contribución al bienestar general de las sociedades" (OCDE y Open Society Justice Initiative, 2018, p. 3). Frente a las estrategias que mitiguen los efectos nocivos de la pandemia en la administración de justicia, en el marco de la justicia se implementó la trasformación digital en la gestión judicial y con ello el impacto de la conectividad y la inversión social para la calidad del servicio, desplegando la normatividad del caso esto es las TIC, el Plan de Transición a Nuevas Tecnologías 2018-2022 y Ley 1978 de 2019, que permitió la inversión, la generación de certeza jurídica y la promoción en el despliegue de infraestructura necesaria en la mitigación del riesgo.

Por último, es claro definir que tanto el gobierno nacional como regional, ha implementado en el orden de prioridades, los programas y proyectos que han permitido la normalización o regularización en la prestación del servicio de administración de justicia, con planes de mejoramiento en mediano plazo, con la implementación de plataformas no comerciales que otorgan agilidad, superando las medidas de contingencia, tales como el trasporte de los expedientes en casa de los funcionarios, utilizaciones de correos electrónicos institucionales (DNP, 2021).

Jurisdicción Especial para la Paz:

Desde la firma del Acuerdo de Paz y la expedición de la Ley Estatutaria 1957 de 2019 que en su artículo 2 creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) como un componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, cuyo objetivo no es otro que satisfacer el derecho de las víctimas del conflicto armado a la justicia y ofrecer a la sociedad colombiana la verdad para contribuir al logro de una paz estable y duradera, el mismo hoy por hoy arroja datos desalentadores no solo en cuanto a su avance sino precisamente a la consecución de sus metas. En un artículo publicado por FUNDEPAZ (2021), que recoge principalmente los datos arrojados por la Unidad de Víctimas, se afirma que la JEP en el Departamento de Nariño ha afrontado serias dificultades:

Desde el comienzo la implementación de las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)…tuvo serios inconvenientes relacionados principalmente con la asignación presupuestal lo cual retrasó su puesta en marcha, principalmente para el caso de la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos UBDP. Los años 2019 y 2020 constituyeron un período de consolidación de los equipos regionales e inicio del acercamiento y relacionamiento con la institucionalidad regional y las organizaciones de víctimas y acompañantes…Los esfuerzos y avances iniciales de las Instituciones parte del SIVJRNR se han visto notoriamente truncados por la imposibilidad de realizar misiones territoriales que permitan la interacción con las comunidades de manera normal y efectiva, lo cual representa una inmensa barrera para las víctimas de los territorios (párr. 8). Ahora bien, la JEP en la actualidad tiene a su cargo la resolución de siete casos que abarcan diferentes temáticas ocurridas en el conflicto armado

interno, ocupando especial interés para el Departamento de Nariño el llamado "CASO 02", que investiga las violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en los territorios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas cometidas por las FARC-EP, la Fuerza Pública y terceros ocurridas entre los años 1990 y el 1º de diciembre de 2016, y que pese a los insistentes esfuerzos realizados por dicho organismo, se encuentra en la actualidad como lo ha señalado la prensa en graves dificultades, precisamente por la guerra que se sigue perpetrando por grupos armados ilegales en estos mismos territorios, provocando una continua revictimización que inflige temor a la sociedad para acudir en busca de justicia o colaborar con la labor de la JEP.

En un estudio realizado en Cauca y Nariño sobre la crisis de seguridad en el pos-acuerdo, se identificó dieciocho puntos que los líderes, defensores de derechos humanos, gremios e iglesias en el municipio de Tumaco, mencionaron como preocupantes para la implementación de los Acuerdos de Paz y por ende para el funcionamiento de la JEP, entre los que resaltan: el asesinato de líderes y lideresas sociales y de defensores de derechos humanos por grupos al margen de la ley; la protección insuficiente por parte del Estado en especial de la Unidad Nacional de Protección ante una situación de riesgo; la dificultad para establecer mecanismos de autoprotección; el riesgo que corren en la actualidad las familias que firmaron acuerdos de sustitución voluntaria; la estrategia de sustitución no contempla opciones de comercialización de los nuevos productos cultivados ni son rentables; el choque entre la erradicación forzada, los acuerdos de sustitución y la reciente amenaza de fumigación; el impacto de las economías ilegales; los indicadores de violencia que inciden en la población y los llevan a no denunciar, la persistencia del paramilitarismo y el carácter más violento de los grupos al margen de la ley; la llegada de nuevos migrantes de Ecuador, Venezuela y México; las políticas públicas que no reconocen la diversidad de territorios que componen el municipio de Tumaco; la prevalencia de respuestas militares ante el fortalecimiento de tejidos sociales y la solución de problemas estructurales básicos de educación y oportunidades económicas repercutiendo en el crecimiento de la ilegalidad; una respuesta deficiente a la migración campo-ciudad; la no disposición de las comunidades a participar en los mecanismos de SIVJRNR; y la estigmatización que sufren Tumaco y sus pobladores (Gonzales et., 2018).

El acceso a la justicia como un servicio a cargo del Estado, al proponerse políticas públicas para su consecución, las mismas deben tener en cuenta los elementos fijados por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-595 de 2002 que fuera posteriormente complementada por otros pronunciamientos vertidos en las homólogas T-792 de 2005, T-133 de 2006 y T-884 de 2006, entre otras, es decir, como primera medida crear un programa estructurado, con medidas adecuadas conforme a las necesidades que se hayan identificado; la segunda, tener como finalidad la garantía del goce efectivo del derecho con acciones reales y concretas; y la tercera, que para la construcción de la política pública como tal y su desarrollo,

se permita la participación democrática de todos los sectores de la sociedad, en especial de aquellos interesados en ella.

Dicho esto, es conveniente mencionar que el último estudio realizado por el Ministerio de Justicia sobre el índice de Acceso Efectivo a la Justicia se dio en el año 2016. Dentro de dicho informe, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) parte explicando que el concepto de acceso efectivo a la justicia es un "proceso de múltiples dimensiones que permite a los ciudadanos resolver de forma efectiva sus necesidades jurídicas y promover el crecimiento inclusivo" (DNP, 2016, p. 8). Ahora bien, tradicionalmente se pensaba que el acceso a la justicia se lograba con el simple acceso de los ciudadanos a las instituciones, sin embargo, el DNP consideró que era necesario evaluar otras dimensiones para tener índices claros sobre el acceso efectivo a la justicia, siendo en su orden: i) Ambiente favorable; ii) Empoderamiento legal; iii) Asistencia Legal; iv) Procedimiento justo; v) Capacidad de Cumplimiento; y vi) Acceso a las instituciones.

En cuanto a la dimensión sobre ambiente favorable, se relaciona con las condiciones individuales y del entorno que contribuyen a la identificación de las necesidades jurídicas, es el caso del logro educativo, el uso de medios informativos, la cobertura de internet y la accesibilidad geográfica. Para el caso del departamento de Nariño se encontró que ocupa uno de los últimos lugares a nivel nacional, siendo solo superado por Amazonas, Cauca y Chocó. Respecto del empoderamiento legal, las personas entienden y usan la ley por sus propios medios, se evalúa a partir del acceso a la información pública, la inversión en promoción y divulgación de derechos, el conocimiento básico en derechos y el desconocimiento de rutas de atención. Sobre esto el departamento de Nariño ocupa el puesto número 19 de 29 departamentos analizados (DNP, 2017).

En la dimensión sobre la asistencia legal, en la cual el ciudadano accede a asesoría y representación legal para resolver sus necesidades jurídicas, se identificó que Nariño ocupó uno de los últimos lugares, superado únicamente por Putumayo, San Andrés y Amazonas. Sobre la dimensión acceso a instituciones definido como el grado en el que las instituciones existen, son asequibles, accesibles y eficientes, se muestra que Nariño ocupa el puesto número 15 dentro de los 29 departamentos analizados. Sobre el procedimiento justo, entendido como la capacidad que las disputas sean resueltas imparcialmente y sin influencia impropia, el estudio encontró que Nariño ocupó el puesto número 27, únicamente superado por Cauca y Chocó. Finalmente, sobre la medición de la Capacidad de cumplimiento, entendida como la facultad que tienen las instituciones para hacer cumplir sus decisiones y solucionar las necesidades jurídicas, el Departamento ocupa puesto número 23 entre los 29 municipios analizados a nivel nacional (DNP, 2017).

CAPITULO 4

PLANEACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La operatividad de la presente política pública de Paz – DDHH - Justicia se fundamenta en la estructura técnica, administrativa, financiera y política que el gobierno departamental genere para la ejecución de las líneas estrategias y de acción, como resultado de las necesidades identificadas por la sociedad civil y las instituciones, en materia de paz, derechos humanos y Justicia en el territorio nariñense, para lo cual se crean los siguientes instrumentos para su efectiva implementación, evaluación y seguimiento:

Instancias de apoyo a la política pública de Paz – DDHH - Justicia

El Departamento cuenta con el consejo de paz, comité de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, comité de Justicia. Instancias que serán de planeación, articulación, gestión y seguimiento para la implementación de la Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Justica del departamento, estos son:

1. COMITÉ DEPARTAMENTAL DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Creado mediante el Decreto 180 del 1 de abril de 2019. En el mismo se señala su composición, delegaciones, funciones, operación, y demás aspectos que permiten la consolidación dentro de este territorio.

2. CONSEJO DEPARTAMENTAL DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA. Creado mediante la Ordenanza 019 de 2018. En el mismo se señala su composición, delegaciones, funciones, operación, y demás aspectos que permiten la consolidación dentro de este territorio, especialmente en temas relativos al conflicto armado.

3. COMITÉ DE JUSTICIA TRANSICIONAL: Mediante decreto no 257 de febrero 20 de 2012, el comité departamental de justicia transicional de Nariño y modificado mediante decreto no 062 de enero 29 de 2013, 2015 de septiembre, 24 de 2013, 832 de diciembre 1 de 2014. Propicia espacios para la prevención, asistencia, atención y reparación integral a víctimas en el departamento de Nariño, con el propósito de lograr la reivindicación de los derechos de las víctimas frente a la dinámica del conflicto armado y escenarios de post conflicto.

Red Departamental en Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

El departamento deberá impulsar la creación de la Red Departamental en Paz, Reconciliación y Convivencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, como una instancia para la gestión, articulación, diseño, implementación y evaluación de procesos sociales, institucionales, educativos, pedagógicos, y de la sociedad civil que permitan el agenciamiento social e institucional con los cuales se transforme la realidad y los imaginarios a favor de la paz, los derechos humanos y el DIH en el departamento.

En esta Red se articularán iniciativas de cualquier sector público, privado, social o de la academia que serán incluidas en el Plan de Desarrollo departamental como base para orientar las apuestas del gobierno, y garantizar la destinación de los recursos suficientes para su funcionamiento.

La Red Departamental en Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario promoverá un modelo pedagógico basado en el aprendizaje incremental, donde se promuevan desde el nivel cognitivo y actitudinal el agenciamiento de las personas, grupos o comunidades a favor de la paz, los derechos humanos y el DIH, de forma que se generen las capacidades suficientes para la transformación social e individual en los diferentes ámbitos del territorio nariñense.

Observatorio de Paz y Convivencia Ciudadana

El departamento deberá impulsar la efectiva implementación del Observatorio de Paz y Convivencia Ciudadana, creado mediante el Decreto No. 477 de 31 de octubre de 2016 y se establece su composición y funcionamiento.

Así mismo, articulará líneas estratégicas con el Observatorio Paz y Convivencia Ciudadana como una instancia permanente para el monitoreo, evaluación, seguimiento y análisis de la situación en materia de paz, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario en el departamento de Nariño, desde un enfoque basado en los derechos, diferencial y territorial que reconozca las diferencias y necesidades de la población.

Las Instancias de Apoyo a la Política Pública velarán por el adecuado funcionamiento del Observatorio, así como por la cooperación interinstitucional, intrainstitucional y con invitados, entidades privadas, y de la sociedad civil. Para ello, se verificará que todas las entidades compartan la información relacionada con la Política Pública, en el correspondiente campo de acción y bajo los sistemas de información que se posean. El gobierno departamental deberá reglamentar mediante decreto la forma en que se dará dicha articulación.

El Observatorio de Paz y Convivencia Ciudadana creará informes sobre la situación en estos temas en el departamento, además deberá rendir informes cuando sean

solicitados por las Instancias de Apoyo a la Política Pública, quienes contribuyen al análisis y recomendaciones para el adecuado cumplimiento de esta Política Pública.

En cada uno de los informes se debe realizar el análisis con énfasis en las personas de especial protección, teniendo en cuenta los ejes temáticos y componentes contenidos en el capítulo segundo, tercero y cuarto del presente documento, como base para referenciar la situación de derechos humanos de las mujeres, las víctimas del conflicto armado, la población LGBTI, las comunidades étnicas, población en condición de discapacidad, adulto mayor, niños, niñas y jóvenes.

Mesa Territorial de Garantías de Nariño

para la labor de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales. El departamento en coordinación con las entidades competentes del nivel nacional reactivará la Mesa Territorial de Garantías Nariño para la labor de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Líderes Sociales, como una instancia de diálogo y reconocimiento de la sociedad civil y sus organizaciones con las instituciones del Estado para el diálogo, interlocución, generación de acuerdos y establecimiento de garantías integrales que permitan el ejercicio efectivo del derecho a la participación en la defensa de los derechos humanos.

La Mesa estará integrada por las organizaciones sociales defensoras de los derechos humanos y de la naturaleza de líderes sociales que trabajan en el departamento, y por las instituciones estatales y competentes en materia de prevención, promoción y protección de las garantías para la defensa de los derechos humanos desde la sociedad civil. Todos los efectos de esta Mesa se regulan a partir de la Resolución Defensoría No. 074 de agosto 14 de 2020, sobre su composición, funciones, estructura y funcionamiento, y en torno a la implementación efectiva y verificación de la Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Territorialización de la Política Pública

La secretaria de gobierno departamental será la dependencia encargada de coordinar la implementación de esta política pública, en relacionamiento permanente con las Instancias de Apoyo. A este efecto, deberá articular y orientar las instancias, instrumentos y mecanismos estipulados para su creación anteriormente, buscando la adecuada planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en concordancia al tiempo estimado para la implementación de la política de 12 años durante el periodo 2022-2034.

Las demás dependencias de la administración departamental son igualmente responsables de las acciones para el cumplimiento de la presente Política Pública en el marco de sus funciones, competencias y recursos. El plan de acción cuatrienal del que trata el artículo cuadragésimo de esta Ordenanza definirá los responsables de cada acción.

El gobierno departamental desarrollará estrategias para la articulación con los gobiernos municipales que permitan la territorialización de esta Política Pública, impulsando mesas regionales e instancias municipales de derechos humanos, así como la creación de los espacios que sean pertinentes para el respeto por los líderes y lideresas sociales y ambientales, la sociedad civil y las acciones de protección de derechos.

Coordinación, Planeación, Financiación, Seguimiento y Evaluación

Las instancias de apoyo Consejo Departamental de Paz y Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario serán los encargados de elaborar el Plan de Acción de la Política Pública para cada cuatrienio de gobierno, definiendo acciones, indicadores, metas y responsables según cada estrategia y líneas de acción, en armonía con el Plan de Desarrollo Departamental. Conforme a lo enunciado, el documento debe elaborarse dentro de los primeros seis meses del gobierno, para lo cual debe trabajar con las instancias pertinentes que le permitan la obtención de la información necesaria, así como la inclusión de presupuestos.

El gobierno departamental garantizará los recursos necesarios para la implementación de la presente Política Pública, realizando las respectivas asignaciones en el Plan Plurianual de Inversiones y en cada Plan Operativo Anual de Inversiones. Cada dependencia de la Gobernación deberá velar por el cumplimiento de los ejes relacionados con sus competencias, gestionando los recursos necesarios para ello.

El presupuesto de la Secretaría de Gobierno relacionado directamente con esta Política Pública deberá orientarse a su cumplimiento. Así mismo, el gobierno departamental está en la obligación de gestionar los recursos del nivel nacional y de la cooperación Internacional para el desarrollo de las líneas de acción de esta política, para su funcionamiento e implementación.

Las instancias de apoyo realizarán el seguimiento y evaluación permanente de la implementación de la presente Política Pública, presentando informes anuales a la Asamblea Departamental en sus sesiones ordinarias entre junio y julio de cada año, y a la comunidad en general. Los mismos estarán en cabeza del Consejo Departamental de Paz y el Comité Departamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Para ello hará uso de la información documentada por todas las instancias señaladas en la presente Ordenanza, que le permitan articular informes desde el Observatorio hasta las diferentes dependencias departamentales

y municipales. Los informes serán públicos y de acceso gratuito para toda la población, para ello, la gobernación deberá realizar campañas de publicidad al momento en que sean presentados.

La sociedad civil puede realizar veedurías y control social de forma permanente, el gobierno departamental no puede negar el acceso a ningún tipo de información solicitada referente a esta Política Pública, además, deberá establecer acciones para el reconocimiento de las veedurías ciudadanas y demás mecanismos de control social, cooperando en todo momento con ellas.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUCH, O. d. (2012). Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación. Ginebra: ACNUCH.

Agudelo, S. F. (2003). Para que la salud sea pública: Algunas lecciones de la reforma de salud y seguridad social en Colombia. Gerencia y políticas de salud

Alta Consejería presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá: Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Alvarez, M. H. (2000). El Derecho a la Salud en Colombia: Obstáculos Estructurales para su Realización. salud pública.

Ander-Egg. (2017). Introducción a la planificación. Madrid: Siglo XXI. Disponibles en, https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2017/05/Introduccion-a- la-planificaci%C3%B3n-Ander-Egg-Ezequiel.pdf.pdf

Arango, R. (2016). Realizando los derechos. Su filosofía y práctica en América Latina. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/ Poder ejecutivo del Estado de Querétaro.

ART (Agencia de Renovación del Territorio). (2021). Informes y Estudios. Visor de inversiones. Obtenido de https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/obras-terminadas/

Asamblea General de las Naciones Unidas. "Declaración Universal de los Derechos Humanos" 217 (III) A. Paris, 1948. http://www.un.org/en/universal- declaration-human-rights/

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia 1991 [en línea] [consultado 2019-03-28]. Disponible en internet: https://goo.gl/xVCbXR.

Barrueto, F. y Navia, P. (2013). Tipologías de democracia representativa en América Latina. Política y gobierno 20 (2): 265-307. Recuperado de, http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v20n2/v20n2a2.pdf

Bejarano, C. (2020). ¿Colombia está a tiempo de replantear su política de seguridad alimentaria y promover la soberanía alimentaria? Universidad Externado de Colombia. Obtenido de, https://medioambiente.uexternado.edu.co/colombia-esta-a-tiempo-de- replantear-su-politica-de-seguridad-alimentaria-y-promover-la-soberania- alimentaria/

Blanco, R. y Malagón, L. (2018). Apertura democrática para construir la paz participación política de las Farc-ep en Colombia. Maestría en derecho con énfasis en administrativo y ciencias políticas. Universidad la Gran Colombia. Bogotá.

Bobbio, N. (2002) Diccionario de política, 13° edición, 2 tomos, Ed. Siglo XXI, México. Pp. 703-710. Tomado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=112.

CESCR (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Naciones Unidas.

CINEP (Programa por la Paz). (2019). Memorias vida paz Departamento de Nariño Víctimas civiles, 1990-2017. Bogotá: Colombia Impreso en Colombia/Printed in Colombia.

Congreso de Colombia. (1995). Sentencia No. T-495. (Colombia).

Consejería Presidencial para los derechos humanos y asuntos internacionales. (2014). De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta para la Política de Derechos Humanos en Colombia (2014-2034). Bogotá: Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. 2021. Tomado de: http://www.derechoshumanos.gov.co/consejeria/Paginas/Antecedentes.aspx

Constitución Política de Colombia [Const]. Art 43.,44,46,51,67. 1991 (Colombia).

DAFP (Departamento Administrativo De La Función Pública). ABC de la Ley 1757 de 2015: estatuto de la participación democrática en Colombia. Disponible en internet: https://goo.gl/5qxq1Z

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadistica). (2018). información para todos. Consultado el 28 de octubre de 2018. Obtenido de https://www.dane.gov.co/index.php/107-

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadistica). (2018). Censo nacional de población y vivienda. Consultado el 28 de octubre de 2021. Obtenido de https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/

Daniels, N. (1985). Justice health care. Cambridge University Press.

DPN (Departamento de Planeación Nacional) (2016). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. Bogotá: DPN. Educación Para Todos en el mundo. París: UNESCO.

DPN (Departamento de Planeación Nacional). (2017). Panorámica Regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas. Bogotá: DPN.

DPN (Departamento Nacional de Planeación). (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: DNP.

El Tiempo. (2019). Así ha sido el trabajo legislativo del partido Farc, según la academia. Consultado el 15 de noviembre de 2021. Disponible en, https://www.eltiempo. com/política/congreso/balance-del-partido-Farc-en- el-congreso-de-la-republica-419740

Franco Giraldo, A. Alvarez Dardet, C. (2008). Derechos humanos, una oportunidad para las políticas. Políticas de salud y salud pública.

Fundación Desarrollo y Paz (FUNDEPAZ). (2014). Informe Anual 2014. Situación de los derechos humanos y DIH en Nariño. Pasto: FUNDEPAZ.

Fundación Desarrollo y Paz (FUNDEPAZ). (2016). Situación de los Derechos Humanos y el DIH en Nariño. Informe Anual 2016. Pasto: FUNDEPAZ.

Fundación Desarrollo y Paz (FUNDEPAZ). (2017). Situación de los Derechos Humanos y el DIH en Nariño. Informe Anual 2017. Pasto: FUNDEPAZ.

Fundación Desarrollo y Paz (FUNDEPAZ). (2018). Situación de los Derechos Humanos y el DIH en Nariño. Informe Anual 2018. El Espejismo de la Paz. Pasto: FUNDEPAZ.

Fundación Desarrollo y Paz (FUNDEPAZ). (2020). Situación de los Derechos Humanos y el DIH en Nariño. Informe Anual 2020. El Regreso de la Horrible Noche. Pasto: FUNDEPAZ.

García, G., López, J., Montealegre, C., Ocampo, K., y Vargas, K. (2018). Políticas públicas y paz territorial: perspectivas sobre la incidencia de la comunidad internacional a partir de los puntos 1 y 2 de los acuerdos de La Habana en el norte del Cauca 2016- 2017. Perspectivas Internacionales 12 (2): 63-91.

Gobernación de Nariño (2021). Análisis de la situación de salud del Departamento de Nariño con el modelo de los determinantes sociales 2020. IDSN, Pasto, Nariño. Disponible en, http://idsn.gov.co/site/web2/images/documentos/epidemiologia/asis/Departamental%20Nario%20ASIS%202020.pdf

Gobernación de Nariño (2022). Estudio de insuficiencia y limitaciones Nariño 2022. Secretaria de Planeación/ Subsecretaria de Planeación y cobertura educativa: Pasto, Nariño. Disponible en, https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/ESTUDIO-DE-INSUFICIENCIA-Y- LIMITACIONES-VIGENCIA-2022.pdf

Gobernación de Nariño. (2016). Plan Participativo de Desarrollo Departamental "Nariño Corazón del Mundo" 2016-2019. Pasto: Gobernación de Nariño.

Gobernación de Nariño. (2020). Informe de Gestión Secretaria de Infraestructura y minas. Gobernación de Nariño: Pasto, Nariño. Disponible en: https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2021/02/SECRETARIA-DE-INFRASTRUCTURA-Y-MINAS.pdf

Gobernación de Nariño. (2020). Plan de Desarrollo Departamental "Mi Nariño en defensa de lo nuestro" 2020-2023. Pasto: Gobernación de Nariño, https://sitio.narino.gov.co/wpcontent/uploads/2020/11/Plan_de_Desarrollo

_Mi_Narino_en_Defensa_de_lo_Nuestro_2020-2023.pdf

Gobernación de Nariño., y PNUD (2020). Nuestro Nariño al derecho por una alimentación y nutrición adecuada. Plan Decenal Dhana 2020-2029. Gobernación de Nariño/ PNUD, Pasto, Nariño. Disponible en,

https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2020/12/Plan-decenal- DHANA-2020-2029.pdf

Gomez, H. A. (2019). ¿Qué es la Salud Pública? Revista facultad nacional de salud pública.

Gómez, N. A. C. (2019). Factores de la calidad educativa desde una perspectiva multidimensional: Análisis en siete regiones de Colombia. Plumilla educativa, 23(1), 121-139.

González, Guzmán., Barrera. (2014). Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia Elementos para la discusión. Centro de Investigación y Educación Popular/ Programa por la Paz (CINEP/PPP).

Guerrero, R., Gallego, A., Becerril-Montekio, V., & Vázquez, J. (2011). The health system of Colombia. SCIELO.

Gutiérrez, F. (2010), "Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia", En 25 años de la descentralización en Colombia, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung.

Instituto Kroc. (2020.) «Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: hacia la transformación territorial». http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe- Final-with-Annex-Link.pd

JEP (Jurisdicción Especial para la Paz). (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá: JEP.

Jorquera Beas Daniela. (2011). "Gobernanza para el Desarrollo Local". Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Kristina, B., y Kurtenbach, Sabine. (2021). "La Acción del Estado Colombiano en materia de derechos humanos: un camino en construcción" En, Los enredos de la paz. Reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia. Ed, Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach. Bogotá: ISBN: 978-958-8677-47-7

Lerma, C. A. (2007). El derecho a la educación en Colombia. Buenos Aires: Flape. Lizcano, F. (2012). Democracia directa y democracia representativa. México.

M. Andrade., Aguirre, C., & Mora, M. (2007). La vivienda en la escala de necesidades. Antecedentes para una Evaluación de la Satisfacción Residencial de los Beneficiarios del Fondo Solidario de vivienda. Chile: Revista de la construcción Nacional. Disponible en, https://www.mineducacion.gov.co/portal/.

Malagón, Blanco. (2018). Derechos y garantías para el ejercicio pleno de la oposición frente al surgimiento de nuevos movimientos políticos del Acuerdo Final. Universidad la Gran Colombia.

Mancini, F. (2018). La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas. En G. Hernández, R. Aparicio, & F. Mancini, Pobreza y derechos sociales en México (págs. 29-83). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto de Investigaciones Sociales.

Mindefensa (2016), ¿Qué Es El Derecho Internacional Humanitario Dih? Tomado de: Mouly Cécile. Mesas de concertación y seguimiento de los acuerdos de paz en

Guatemala: lecciones aprendidas para la paz territorial en Colombia. CS / ISSN 2011-0324 / Número (19): 115 - 140

Mosquera, E. (2017). Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bogotá D.C. (2004-2015). Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

OLPE (Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas). (2019). Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. https://www.observatorioeducacion.org/sobre-olpe.

ONU DDHH (Naciones Unidas Derechos Humanos). (1988). Protocolo de San Salvador. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html

ONU DDHH (Naciones Unidas Derechos Humanos). (2021). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONUDDHH. Obtenido de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (s.f). Guía de sistematización. Para experiencias de sindicalización y negociación colectiva desarrolladas por organizaciones sindicales. Disponible es: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/genericdocument/wcms_561223.pdf

Organización Mundial de la Salud. (2018). El derecho a la salud. Folleto informativo Nº 31, ACNUDH/OMS. Disponible en, https://acnudh.org/load/2018/04/31_Factsheet31sp.pdf

Ortegón, E., Pacheco, J., Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pd f

Parra, M., Higuera, L., y Rodríguez, A. (2019). Evaluación De Potencial De Crecimiento Verde departamento de Nariño. Global Green Growth Institute, Noruega. Tomado de https://gggi.org/site/assets/uploads/2019/10/EPCVNari%C3%B1o.pdf

Paz, I. K. (2021). El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación. Bogotá: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales.

Procuraduría General de la Nación. (2020). Constitución Política de Colombia.

Bogotá: Procuraduría General de la Nación/ IEMP.

Procuraduría General de la Nación. (2020). Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense. Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Procuraduría General de la Nación. (2021). Informe sobre el estado del avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Red de Desarrollo Social de América Latina y El Caribe. (2012). Foro Latinoamericano de Políticas Educativas. CEPAL. https://dds.cepal.org/redesoc/ficha-red-actores?id=1658

Registraduría Nacional del Estado Civíl. (2021). Preconteo Plebiscito. Registraduría Nacional del Estado Civíl. Consultado el 7 de noviembre de 2021. Obtenido de https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPL23ZZZZ ZZZZZZZZZZ_L1.htm

Romero, M. (2003), Paramilitares y autodefensas (1982-2003), Bogotá. IEPRI–Planeta.

Rosas, A. (2019). Capacidad Institucional: Revisión Del Concepto y Ejes De Análisis. Universidad Autónoma Metropolitana. México, pp. 81–107.

Sandoval, C. (2014). Andrea Sanhueza, Alicia Williner Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina, Chile.

Sarmiento, J. (2016). Los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Estudio sobre la eficacia instrumental del Estado y pluralismo jurídico de facto, Barranquilla, Editorial Universidad del Norte.

SEDNARINO. (2019). Secretaria de Educación Departamental. http://www.sednarino.gov.co/SEDNARINO12/index.php/es/

Sen, Amartya. (1992). Inequality Reexamined. Nueva York: Oxford University Press. Sen, Amartya. (1999). La posibilidad de la elección social. American Economic Review 89 (3), 349-378.

Sen, Amartya. (2012). Recursos, valores y desarrollo. Nueva Delhi: Oxford University Press.

Serrano, R. (2020). Características sociodemográficas de la población artesanal de Nariño. Bogotá: Artesanías de Colombia, Disponible es: https://repositorio.artesaniasdecolombia.com.co/handle/001/5065

SIIPO. (2021). Sistema Integrado de Información para el Posconflicto. Obtenido de https://siipo.dnp.gov.co/plannacionalvista

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (s.f). Enfoque Diferencial. Bogotá: SNARIV/ USAID/ OIM.

Townsend, P. (1985). A sociological approach to the measurement of poverty a rejoinder to professor Amartya Sen. Oxford Economic Papers 37 (4), 659– 668.

UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria). (2018). Diagnóstico de Ordenamiento Social de la Propiedad para el Departamento de Nariño. Bogotá: UPRA.

Zabala, R., Gordillo, G., y Brugés, A. (2014). Seguridad y soberanía alimentarias. Revista Semana. Obtenido de https://sostenibilidad.semana.com/ediciones/articulo/seguridad-soberania-alimentarias/31416

Fuente.
Talleres Diálogos regionales
Política Publica de Paz - DDHH - Justicia