

**ANALISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS DE LA
GOBERNACIÓN DE NARIÑO AÑO 2010. ESTUDIO DE CASO ZONA DE
FRONTERA ANDINA (MUNICIPIOS DE CUMBAL, CUASPUD-CARLOSAMA E
IPIALES)**

RONALD MAURICIO URBINA IBARRA

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2012**

**ANALISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS DE LA
GOBERNACIÓN DE NARIÑO AÑO 2010. ESTUDIO DE CASO ZONA DE
FRONTERA ANDINA (MUNICIPIOS DE CUMBAL, CUASPUD-CARLOSAMA E
IPIALES)**

RONALD MAURICIO URBINA IBARRA.

Monografía para optar el título de Especialista en Gobierno Local.

Asesor:

MAG. CIENCIAS POLÍTICAS. JAIME MEJIA BASTIDAS

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIO JURIDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO LOCAL
SAN JUAN DE PASTO
2012**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

**Las ideas y conclusiones aportadas en el siguiente trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor.**

**Artículo 1ro del Acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del
Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.**

Nota de Aceptación.

Firma del presidente del Jurado.

Firma del Jurado

Firma del Jurado

DEDICATORIA.

A mis padres por ese amor cómplice en mis proyectos.

A mis hermanos, por el amor constante.

*A todos los que luchan por la defensas de la vida en condiciones dignas y
humanas.*

AGRADECIMIENTOS.

A Magister Oscar Garzón por sus valiosos aportes teórico, metodológicos y ante todo por su aliento incondicional por terminar este documento, a él mi amistad eterna.

A Jaime Mejía, profesor de la universidad de Nariño, por los aprendizajes recibidos en este tiempo de sistematización del trabajo realizado.

A Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Jurídicos-CIESJU que brindarán los espacios académicos y humanos para mi formación en Gobierno Local.

A todas las Dependencias de la Gobernación de Nariño que brindaron la información para la elaboración de este documento. En especial a la Oficina de Paz a cargo de Xabier Hernandez.

A todos aquellos que de una o de otra manera han colaborado en la realización de este trabajo...

Resumen

El presente documento realiza un acercamiento al análisis de la política pública en derechos humanos que ha formulado la Gobernación en el año 2010. El estudio se enmarca dentro de la metodología cualitativa, bajo el método de estudio de caso. El objetivo central es Analizar las acciones en el marco de la política pública de Derechos Humanos que el Gobierno Departamental ha formulado para hacer frente a la situación de crisis humanitaria que vive el departamento de Nariño. El caso estudiado se concentró en la frontera sur del departamento, particularmente en los municipios de Ipiales, CuaspudCarlosama y Cumbal.

La monografía se encuentra estructurada de la siguiente manera: en la primera parte reseña la estructura de la investigación, introducción, planteamiento del problema, objetivos y metodología. En la segunda parte se hace un acercamiento teórico donde se plantean la noción de Estado, instituciones y regímenes políticos, al tiempo que se asume los temas de derechos humanos, políticas públicas y las relaciones con los actores sociales. En un tercer momento se muestra los resultados de esta investigación; en el primer capítulo, versa sobre la situación de los derechos humanos en la zona de frontera andina. El segundo capítulo analiza los sentidos que sustentan la política en el marco del plan de desarrollo Adelante Nariño. En el tercer capítulo se identifican las acciones de política pública que se implementan en la zona de estudio. El documento termina con unas conclusiones.

Abstract

This paper makes an approach to public policy analysis in human rights which has made the Government in 2010. The study is part of qualitative methodology, under the case study method. The main objective is to analyze the actions under the public policy of the Government Human Rights Department has made to address the situation of humanitarian crisis in the department of Nariño. The case study focused on the southern border of the department, particularly in the municipalities of Ipiales, CuaspudCarlosama and Cumbal.

The paper is structured as follows: in the first part outlines the structure of the research, introduction, problem statement, objectives and methodology. The second part is a theoretical approach which raises the notion of state institutions and political regimes, while assuming human rights issues, public policy and relations with stakeholders. In a third stage shows the results of this research, in the first chapter is about the human rights situation in the Andean border. The second chapter analyzes the ways that support policy under the development plan ahead Nariño. In the third chapter identifies public policy actions that are implemented in the study area. The paper ends with some conclusions.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	14
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	19
2. OBJETIVOS.....	19
2.1. Objetivo general	19
2.2. Objetivoses específicos.....	19
3. METODOLOGÍA	20
3.1. Enfoque.....	20
3.2. Fuentes de información	21
3.3. Ruta metodológica	21
4. MARCO TEÓRICO	22
4.1. El Estado como construcción social de la modernidad.	23
4.2. Instituciones y Régimen Político.....	27
4.2.1 El papel de las Instituciones	28
4.2.2. Régimen político	31
4.2.3. Relaciones con las organizaciones sociales.....	32
4.2.4. Relaciones con los actores internacionales.	35
4.3. Derechos humanos y políticas públicas.	37
4.3.1 Derechos humanos.....	38
4.3.2 Políticas Públicas.....	41
4.3.3 Lineamientos generales de la política en derechos humanos.	43

5. CAPITULO I.....	47
5.1 Lectura de la situación de derechos humanos en la zona de frontera andina (municipios de Ipiales, Cuaspud-Carlosama y Cumbal).	47
5.1.1. Aspectos Demográficos de la zona de estudio.....	47
5.1.2. Situación de derechos humanos en la región de frontera.	51
5.1.2.1. Recuento histórico del conflicto armado en Nariño.....	52
5.1.2.2. Reconfiguración del conflicto armado en el departamento.	54
5.1.2.3. Situación del conflicto en la zona de frontera.	57
5.1.2.4. Atentados contra la vida.	58
5.1.2.5. Asesinatos selectivos. Percepción de los habitantes.....	60
5.1.2.6. Desplazamiento.	64
5.1.2.7. Trata de personas.....	68
5.1.2.8. Minas Anti-Personas y Munición sin Explotar.	6464
6. CAPITULO II.....	67
6.1. La política pública en el marco del Plan de Desarrollo Adelante	
Nariño	67
6.1.1. La política pública de derechos humanos del gobierno del Estado Nacional.	67
6.1.2. La política pública de derechos humanos en Nariño	69
6.1.3. El Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	74
7. CAPITULO III.....	79
7.1. Acciones en el marco de la política pública de derechos humanos para la zona de frontera	79
7.1.1. Acciones en derechos humanos.	79

7.2. Acciones en el eje vida y paz.....	81
7.2. 1. Seguridad ciudadana.....	82
7.2. 2.Promoción y protección Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.	83
7.3. Minas Antipersonas Y Munición sin explotar	83
7.4. El Plan Integral Único (PIU) en la zona de frontera	86
7.4.1. Cuaspud - Carlosama.....	87
7.4.2. Cumbal	89
7.4.3. Ipiiales	93
8. CONCLUSIONES	99
9. BIBLIOGRAFÍA	101102

LISTA DE TABLAS

	Pag.
Tabla 1. Porcentaje de población indígena etnia Pasto en la zona de frontera andina.....	48
Tabla 2.Distribución de la Población en la zona andina de frontera.....	49
Tabla 3. Población Municipios por Sexo- zona andina de frontera.....	49
Tabla 4.Cobertura de servicio públicos básicos zona andina de frontera.....	50
Tabla 5.Crecimiento en la tasa de homicidios.....	59
Tabla 6.Situación de desplazamiento a julio 2010.....	61
Tabla 7.Relación de personas atendidas por trata de personas.....	63
Tabla 8.Minas Anti-Personas y Munición sin Explotar.....	64
Tabla 9.Victimas MAP Y MUSE.....	65
Tabla 10.Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia.....	88
Tabla 11.Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia.....	91
Tabla 12.Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia.....	93

GLOSARIO

Política pública. Las políticas son mapas que ubican cosas, pero también itinerarios, de los cuales se desprenden las proyecciones, planes y programas de intervención del Estado

Derechos humanos: Sistema de valores que sostiene la dignidad y contienen la libertad, la justicia social, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo político. En ese sentido: son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna.

Estado: se puede referir a la relación de dominación y articulación de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre las mismas

Régimen político: el régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado.

Institucionalidad pública: conjunto de normas, valores y orientaciones que sustentan la construcción social y política que provea un soporte de legalidad y legitimidad de las instituciones públicas ante la sociedad.

Accionar de la sociedad civil: es la regulación y la participación política de los ciudadanos, que parte de la premisa idealizada de igualdad, oferta la posibilidad de organizar escenarios de participación equitativos en los cuales el reconocimiento de derechos parte de la legitimidad y credibilidad en las instituciones, y posteriormente de la representatividad de los partidos políticos.

Plan de acciones de derechos humanos. Son todas las actividades intencionadas y con un fin que son parte constitutiva de la política pública, siendo la materialidad del sentido y la orientación construida en la política pública.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la noción de Política Pública se ha convertido en una categoría imprescindible dentro de los debates políticos y académicos. Tratar el tema implica concebir acciones reales concertadas en el marco de un debate político entre la sociedad civil y el Estado, que se incluyen posteriormente, en una agenda de gobierno y se evalúan, redefinen y reorientan en los territorios. Si bien es cierto que la noción, de política pública, es reciente en el ejercicio de la gestión administrativa, se reconoce su carácter de herramienta indispensable para el ejercicio de gestión pública de los gobiernos.

Una de las grandes dificultades encontradas en el análisis de la política pública es la tensión entre las categorías conceptuales que sustentan su diseño y la implementación técnica. Cabe afirmar, que no toda acción de gobierno alcanza el estatus de política pública, por el contrario la suma de acciones constituyen como un conjunto de lineamientos dirigidos a consolidar en un futuro una política pública determinada. De esta forma, la tensión generada invita a reflexionar en los procesos de construcción de acciones públicas, enmarcadas en la identificación de las situaciones socialmente problemáticas, la formulación, la decisión, la concertación, la inscripción en la agenda de gobierno, la implementación, el seguimiento, la evaluación y la respectiva reorientación.

En este orden de ideas, una acción aislada no es una política pública, pero un conjunto de acciones institucionales orientadas sí llegan a constituir una política pública; ello en la medida en que respondan a criterios construidos en el marco de un proceso claro que lleve consigo comprensiones adecuadas del contexto con unos fundamentos teóricos y técnicos adecuados para analizar las dinámicas territoriales.

De otra parte, se han encontrado políticas públicas que manifiestan tener una buena formulación, con objetivos definidos y herramientas técnicas que aseguran el cumplimiento de las acciones adelantadas; no obstante, a pesar de contar con

instrumentos de seguimiento y direccionamiento, emerge una tensión en la ausencia de escenarios equitativos de concertación entre sociedad civil, gremios e institucionalidad pública local, evidenciando dificultades inherentes a la articulación conceptual y metodológica con las realidades territoriales. Así, se plantea la disyuntiva entre teoría y práctica, punto que se convierte en un reto para la institucionalidad pública, ya que su deber-ser está orientado a actuar de forma eficiente en función de las necesidades de los ciudadanos.

De implementarse el proceso de tipo ideal en la formulación de políticas públicas, las situaciones socialmente problemáticas podrían regularse de mejor manera; sin embargo, la realidad no es lineal y menos aún en un país como Colombia cuya dinámica rompe toda lógica de análisis. Así, una política pública se convierte en un paradigma dinámico a retroalimentarse constantemente, incorporando experiencias y aprendizajes. Con ello se reconoce que no existen estados de quietud, sino que existen realidades fluctuantes marcadas por dinámicas territoriales, las coyunturas políticas, económicas y sociales, las cuales requieren precisión en las lecturas de contexto, para así desarrollar herramientas y técnicas acertadas para la intervención.

Al proponer un ejercicio de análisis de la política pública en el tema de Derechos Humanos, se pretende indagar cómo las dinámicas territoriales son abordadas desde las instancias institucionales locales, regionales y nacionales para hacer frente a la situación de derechos humanos. Para el caso de Nariño las violaciones de derechos humanos, las débiles respuestas del Estado ante el conflicto y su reconfiguración devienen en el agravamiento de la crisis humanitaria, haciendo necesario establecer respuestas, que guiadas en las competencias institucionales nacionales, propicien la acción interinstitucional en base a las dinámicas regionales.

Así, se busca adelantar una revisión de la política pública en derechos humanos, basada en las competencias designadas por el Estado central e indagar por las

acciones desarrolladas en el marco de la política pública de derechos humanos a nivel departamental para hacer frente a la situación de crisis humanitaria que vive la zona de frontera andina. Contribuir a estudiar el territorio nariñense, proponer escenarios de debate académico e impulsar acciones que permitan apoyar las acciones gubernamentales es el reto de este ejercicio investigativo.

Proceso complejo que depende de la capacidad institucional con la que cada país cuenta, ello debido a que la multiplicidad de actores e intereses genera posiciones e intereses que interactúan constantemente, siguiendo a Pedro Medellín:

“En situación de frágil institucionalización, los procesos de estructuración de las políticas públicas están en un primer momento sobredeterminadas por la voluntad y la intención particular de aquellos que están al frente de las instituciones públicas. Pero posteriormente son sometidas a complejos procesos de negociación de intereses internos y externos al gobierno. En la medida que la negociación va filtrando el aparato gubernamental, las intermediaciones de intereses privados se multiplican en un escenario cada vez más conflictivo y fragmentado...”¹

De acuerdo a lo anterior las tensiones marcadas entre los hacedores de política pública, que concentran la orientación gubernamental, determinan lecturas que en la práctica suelen alejarse de las necesidades territoriales de los sujetos sociales, ello a pesar de sostenerse en el ideal de igualdad para la participación ciudadana. Condición que revela cómo las vulnerabilidades devenidas de condiciones de clase, género y etnia excluyen la participación e incidencia política, limitando el actuar colectivo.

¹ Medellín, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. División de Desarrollo Social. Chile, 2004, p. 43.

Ante ello, cabe destacar la influencia de la cultura democrática liberal que rige los principios constitucionales en función del principio de participación equitativa está orientado por el ideal de “democracia representativa”, la cual en ningún momento aborda la discusión, la diferencia y el antagonismo social² como parte integral de la dinámica social. Como resultado de ello se observa un escenario ficticio de igualdad que incrementa la exclusión, y las brechas sociales en función de la acumulación del poder económico y político, ampliando la vulneración de grupos sociales cuyas características de ingreso, género y etnicidad las hacen vulnerables en términos de representación política y de participación institucional.

En el marco de la Especialización en Gobierno Local ofrecido por la Universidad de Nariño, se planteó dentro de su pensum académico varias áreas de estudio, una de ellas la política pública y la gestión local; materia en la cual la discusión académica tuvo como preocupación central el tema de la política pública, su origen, desarrollo, evolución y reorientación en el territorio.

Por otra parte, indagar los temas de actualidad regional, como la crisis humanitaria en Nariño, representa un reto conceptual que permite plantear cuestionamientos teóricos asociados a las dinámicas del conflicto, la reconfiguración nacional y la focalización de acciones ilegales en el departamento; en especial, al considerar el papel de las instituciones del gobierno y su interacción con otros actores, siendo el escenario de transformación para regular los impactos sociales del conflicto en el departamento.

De esta manera, el ejercicio académico se convierte en un proceso que interpela de forma crítica las acciones institucionales desplegadas sobre el territorio, pretende desde un saber técnico formular perspectivas que inviten a re-pensar el rol de los actores sociales y de la institucionalidad pública frente a las acciones de política pública de derechos humanos, generando un más allá del ejercicio

²Rancière, Jacques. El Odio a la Democracia. Nómadas, Argentina, 2010.

académico, ya que en su accionar, la academia designa las categorías de pensamiento bajo las cuales se orientan las lecturas que los actores generan sobre las dinámicas territoriales.

Así, se entiende cómo las categorías de pensamiento discutidas en un momento histórico-social determinado configuran los dispositivos y disciplinas que rigen las determinaciones culturales sociales y políticas bajo las cuales se regulan los vínculos sociales, de este modo, surge la importancia del debate académico y la importancia de la producción de conocimiento en el territorio.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Cuáles son las acciones de política pública en derechos humanos que el Gobierno Departamental de Nariño ha desarrollado para hacer frente a la situación de crisis humanitaria que vive la zona de frontera andina en el año 2010?

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar las acciones en el marco de la política pública de Derechos Humanos que el Gobierno Departamental ha formulado para hacer frente a la situación de crisis humanitaria que vive la zona de frontera andina en el año 2010.

2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Realizar una lectura de la situación de derechos humanos en el componente de derecho a la vida y la libertad en la zona de frontera andina.
- Revisar la política pública que ha formulado en el Plan de Desarrollo Adelante Nariño del gobierno departamental en el año 2010.
- Identificar las acciones en el marco de la política pública de Derechos Humanos que el Gobierno Departamental ha formulado en la zona de frontera.

3. METODOLOGÍA

3.1. Enfoque

Este trabajo se orientó desde un enfoque cualitativo, con objeto de adelantar una lectura de la política pública de derechos humanos que la gobernación de Nariño ha implementado en el periodo mencionado. En este proceso se busca rescatar el conocimiento del actor institucional como sujeto constructor de la política pública, tomando en cuenta que su accionar está determinado por una realidad epistémica que requiere de la comprensión y análisis de la aplicación de la política.

Considerar la aplicación de una metodología cualitativa centrada en el paradigma histórico-hermenéutico permite privilegiar la comprensión social del proceso de la política pública de derechos humanos del gobierno Departamental bajo condiciones contextuales y temporales específicas permite hacer una interpretación de las acciones institucionales implementadas en el marco de la política pública en un contexto polivalente de sentidos y dinámicas como es Nariño.

Es decir, la interpretación del fenómeno social (política pública de Derechos Humanos) permite construir tres (3) escenarios de comprensión: (a) El primero basado en los discursos, lenguajes y significados que se forjan en el territorio, expresadas a través del reconocimiento de la vulneración y violación de los derechos humanos en el territorio; (b) el segundo a partir de las orientaciones gubernamentales para construir diálogos y acciones en el territorio, fundamento que orienta la política pública para abordar las dinámicas sociales; y finalmente, (c) el impacto de las acciones de la acción gubernamental en el territorio.

Escenarios que tendrán como referente la revisión documental de las acciones en el marco de la actividad de la Gobernación de Nariño y específicamente, la Oficina de Paz, sin desconocer estudios previos, informes de gestión y documentos que refuercen un acercamiento más preciso a la realidad del departamento.

3.2. Fuentes de información

Las fuentes utilizadas para el desarrollo de esta investigación son:

Fuentes primarias: informes de avance de la Oficina de Paz y de Derechos Humanos de la Gobernación de Nariño, informes de dependencias responsables que apoyan la formulación e implementación de la política pública de derechos humanos, planes de acción informes de gestión, etc.

Fuentes secundarias: estudios relacionados con el tema de política pública, carta de Derechos Humanos, informes de agencias de Cooperación Internacional, Planes de Desarrollo, estudios académicos, entre otros.

3.3. Ruta metodológica

1. Identificación de fuentes y recopilación de documentos que versen sobre el tema de derechos humanos en el departamento de Nariño.
2. Elaboración de instrumentos para su aplicación.
3. Aplicación de los instrumentos de investigación.
4. Sistematización y ordenamiento de la información
5. Elaboración del documento del proyecto preliminar.
6. Revisión del documento por parte de asesores y jurados.
7. Elaboración del documento final.

4. MARCO TEÓRICO

El abordaje de la temática a investigar implica comprender cómo se configuran las categorías conceptuales que orientan al Estado y a los actores sociales en la discusión sobre el territorio. Debate cuyas bases epistémicas parten de la concepción del Estado como construcción social resultante de los cambios provenientes de la modernidad, la lucha por el reconocimiento legítimo de los derechos humanos y su relación con las políticas públicas, así, la implementación de acciones, programas y políticas públicas en derechos humanos representa una parte del funcionamiento del Estado.

La construcción del Estado Moderno requiere reinterpretar permanentemente las transformaciones y dinámicas subyacentes a cada país, por ello, el estudio del Estado representa un campo donde se debate la imposición de proyectos hegemónicos y por ende, la construcción de sistemas de conducta a partir de la vida política. Aspectos determinantes donde, de acuerdo a David Easton: “la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona a ellas”³, lo cual indica una dinámica sistémica donde un conjunto de actores interactúan e intercambian experiencias.

En este sentido, la estructura social, la dinámica entre actores, las condiciones materiales y de producción inciden en la construcción de políticas públicas; no obstante, incluir el enfoque de derechos humanos privilegia la reproducción del orden social y la defensa de las condiciones de vida de la población, incorporados en la Declaración de Viena de 1993. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 plantea que “los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí (...) y es deber del

³ Easton, David (ed.). Enfoques sobre teoría política. Argentina, Amorrotou, 1973, p.217.

Estado promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”⁴.

4.1. El Estado como construcción social de la modernidad.

Hablar del Estado implica concebir el papel de las luchas sociales y los movimientos sociales en la reconstrucción de los vínculos sociales; el más importante radica en el triunfo de la revolución francesa el cual provocó la caída de la monarquía y permitió el nacimiento del Estado Moderno basado en dos principios fundamentales: el poder popular y la división del poder estatal, elementos que se convirtieron en la base del proyecto societal de la humanidad.

A lo largo del desarrollo de la historia de la modernidad se pueden identificar distintas interpretaciones en las formas del Estado: weberiano, liberal, contractualista, capitalista, entre otros. Sin embargo, de acuerdo a Alejo Vargas:

“La noción de Estado la podemos referir a la relación de dominación y articulación de una sociedad, que refleja en su interior las contradicciones y conflictos derivados de los diversos posicionamientos institucionales y de la relación de fuerzas entre las mismas”⁵.

En esta medida, será la unificación de la sociedad el objetivo de las relaciones de dominación, relaciones que han tomado distintas formas a lo largo de la historia, implementando dispositivos y disciplinas de control y regulación social tal como lo propone Michel Foucault. Cabe resaltar que la unidad y regulación gubernamental no siempre fue un aspecto central sino que mostró la construcción

⁴ Jiménez, William. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, 2007 disponible en, http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/enfoque_DDHH.htm

⁵ Vargas, Alejo. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Colombia, Almudena, 1999, p. 14.

de periodos donde el poder⁶ y sus instituciones moldearon formas de regulación social.

Tras la consolidación del monoteísmo judeo-cristiano y la instauración de la Iglesia como institución que hace parte de la articulación de disciplinas y prácticas a través del poder pastoral se concibe la organización de los hombres a través de un dios o jefe que “sea un pastor con respecto a los hombres [estos últimos], vistos como un rebaño...”⁷, accionar que junto a la técnica diplomático-militar y al arte de gobernar, según Foucault, cimenta las bases de la “gubernamentalidad” del Estado moderno.

De acuerdo a Herman Heller, “los orígenes del Estado modernos y de las ideas que a él corresponden hay que buscarlos [...] en el Renacimiento”⁸ a partir de la figura de Maquiavelo y del concepto de estatus político; mientras Foucault, por su parte, menciona que también puede buscarse en la división de funciones y reconocimiento de las mismas en esferas que parten de la familia hacia la sociedad y designan la pluralidad en el arte de gobernar (Foucault, 2004:117).

Complementario a estas posiciones, y de forma precisa, la propuesta de Max Weber permite entender que el Estado Moderno “es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio”⁹; definición que implica reconocer que el dominio social se sostiene en el manejo diario de la administración a manos de la burocracia militar y civil.

⁶ Se entiende por poder “un tipo particular de relaciones entre individuos (...) el rasgo distintivo del poder consiste en que determinados hombres pueden decidir más o menos totalmente sobre la conducta de otros hombres, pero nunca de manera exhaustiva o coercitiva” Foucault, Michel. *La vida de los hombres infames*. Argentina, Altamira, 1996, p. 204.

⁷ Foucault, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Curso en el College de France (1977-1978). Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 151.

⁸ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p.145.

⁹ Weber, Max. *Economía y Sociedad – Esbozo de Economía Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, p. 1056.

En esta medida, cada periodo de la historia forja distintos modos de regulación social, con variaciones en los sistemas políticos, la vida política, sus representantes y la población en general, mostrando que hacen parte de sistemas que “están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales” (Easton, 1973: 230) y son moldeados a través de disciplinas que determinan lo que está dentro o fuera de la ley en la constante búsqueda de la paz consolida el objetivo del orden social.

Con respecto a lo anterior, Guillermo Hoyos dice: “la relación estrecha establecida por Kant entre moral, derecho y política, perpetuamente en procura de la paz”¹⁰, afirmación que requiere abordar la influencia de Immanuel Kant en la filosofía política para hacer frente a las corrientes que proponen el declive de las bases morales y cívicas para la construcción de un proyecto social propio de esta época actual.

La importancia de la obra de Kant radica en que su concepción de moral y libertad se convierten en ideales que pueden generar un retorno ético en la lectura de las dificultades que vivimos en la actualidad. En ese sentido, la formulación kantiana y su acoplamiento con las fuerzas que se desatan en el campo político influyen en la consolidación de un Estado que garantice la premisa ilustrada de la paz¹¹.

Garantizar la estabilidad del Estado implica tomar en consideración la importancia de “la concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política” (Heller, 1942: 145), lo cual implica la acción de dispositivos que trascienden el ejercicio de la fuerza y se enclaven en

¹⁰Hoyos, Guillermo, “Introducción. Filosofía política como política deliberativa”, en: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina. 2007, p. 13.

¹¹ Kant, Immanuel. Sobre la paz perpetua. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

la dominación ideológica de la población a través de dispositivos como la educación, el trabajo, y de forma más difusa, la identidad nacional¹².

Estos elementos comprenden una aproximación que lleva a considerar cómo los intercambios entre actores sociales se encuentran en un campo de fuerzas donde las brechas de clase, formación, etnia, etc., determinan la distancia entre cada actor, sus intereses, posiciones y en especial su alineación con el proyecto hegemónico del Estado, mostrando así una distancia entre el aparato burocrático y la sociedad civil

En este punto cabe destacar el papel de la filosofía y la discusión que desde sus categorías de pensamiento provee para el estudio del Estado y las variaciones que se han consolidado; muestra de ello es la influencia de personajes como Locke, Kant y Rousseau con respecto al contrato social y el papel de la justicia, o la perspectiva hegeliana que expone la razón ideal de un Estado “racional”, eterno, no histórico, que trascienda la sociedad como colectividad idealizada. Perspectivas que giran alrededor de la noción de Estado y cobran un valor determinante en cada proyecto hegemónico.

Así, al considerar la actuación de distintos actores en el marco del “bien común” o del ámbito del Estado, siempre debe considerarse las condiciones históricas, elementos dinámicos que transforman los territorios, y tal como lo designa la historia del término, “la palabra latina ‘status’ se usaba tanto para designar el estado pasajero como el estado duradero de la relación”¹³, esto implica que las formas jurídicas forjan a través de las políticas públicas el “texto político”, revelando en sí mismas la importancia de contar con una fuente de legitimación de

¹² Los Aparatos Ideológicos de Estado juegan un papel determinante en la regulación social ya que se convierten en el mecanismo silencioso del Estado para masificar el dominio social, véase, Althusser, Louis. *Ideología y aparatos ideológicos de Estado (Notas para una investigación)*. Oveja Negra, Medellín, 1971.

¹³ Torres, Javier. *Luhman: la política como sistema*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 218.

su acción, es decir, como un respaldo que supere la legalidad que sugiere la aplicación de la ley.

En esta medida vale destacar la relación existente entre la administración pública y los marcos normativos, la cual rige la acción gubernamental, el monopolio de la violencia y el diseño e implementación de las políticas públicas a un enfoque disciplinar bajo el cual se guía el proyecto hegemónico de Estado, privilegiando variables para la conformación y funcionamiento de la maquinaria gubernamental, los grupos sociales y las organizaciones políticas en cada contexto.

4.2. Instituciones y Régimen Político

Trazar una distancia entre gobierno y regímenes políticos permite diferenciar las configuraciones históricas del Estado de los cambios coyunturales y del resultante proyecto hegemónico. En esta medida, las características del Estado permanecen de forma relativamente estable, en palabras de Vargas:

“Hay una naturaleza básica del Estado que no cambia: el monopolio de la coerción y su papel de funcionalidad con la reproducción social (en sentido amplio), pero hay aspectos de configuración, de materialidad, de competencias (...) que se van modificando” (Vargas, 1999: 16).

Considerando lo anterior se entiende que el antagonismo social da lugar a un proyecto hegemónico para la regulación social; ello debido a que los giros del poder y la acción de mecanismos sociales para la reproducción social se materializan en instituciones del Estado, las cuales actúan por encima de la aparente despolitización actual. Así, las dinámicas sociales son determinadas por condiciones discursivas inmersas en relaciones inestables, influenciadas por fuerzas sociales que interactúan a través de dispositivos que legitiman la ejecución de políticas públicas y sistemas de poder; trabajo que parte de la ideología como

horizonte de sentido que articula las prácticas sociales en torno a un proyecto hegemónico.

La materialización del Estado a través de las instituciones genera marcos de acción que rigen a los representantes del gobierno; siguiendo a Vargas, el gobierno se reconoce como la rama ejecutiva del poder público, el cual es designado en un periodo de tiempo limitado. Aspecto que se diferencia del régimen político, el cual remite a los marcos institucionales que rigen al conjunto de instituciones, sus relaciones entre sí y con la sociedad, el fundamento del poder, la elección de los gobernantes, la estructura y sus limitaciones (Vargas, 1999:17).

4. 2.1. El papel de las Instituciones

El accionar de la sociedad civil, la regulación y la participación política de los ciudadanos parte de la premisa idealizada de igualdad, oferta la posibilidad de organizar escenarios de participación equitativos en los cuales el reconocimiento de derechos parte de la legitimidad y credibilidad en las instituciones, y posteriormente de la representatividad de los partidos políticos.

En este sentido, la imagen del Estado requiere una construcción social y política que provea un soporte de legalidad y legitimidad de las instituciones públicas ante la sociedad; por ello, en Colombia es posible hablar de una fragilidad institucional, evidente si se considera la influencia de los grupos armados ilegales y su vinculación en las distintas ramas del poder público.

Tal como lo propone Norberto Bobbio: “la teoría del Estado moderno está concentrada totalmente en la figura de la ley como fuente normativa principal de las relaciones de convivencia”¹⁴; lo cual implica preguntarse por la legitimidad de los Estados y su vulneración, logrando alianzas como la llamada Unidad Nacional en función de una “aparente”: “ ‘nueva alianza’ [que] nace precisamente de la

¹⁴Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. España, Planeta-De Agostini, 1994, p. 103.

constatación de la debilidad crónica que afecta al poder público en las sociedades económica y políticamente más desarrolladas” (Bobbio, 1994: 118).

Esta preocupación por las instituciones, su legitimidad y su eficacia trasciende las teorías del Estado haciendo necesaria una flexibilidad en función de los ciudadanos, según Claus Offe: “la estabilidad de las instituciones depende de su potencial automotivador. Si las instituciones logran ofrecer ‘buenas razones’ en cuanto a su aceptabilidad [...],regenerarán el apoyo y la conformidad de los ciudadanos”¹⁵. Esto quiere decir que las instituciones políticas necesitan trascender los cambios, interiorizarlos y encontrar una estabilidad relativa bajo la cual los ciudadanos aporten al proceso de regeneración y apoyocomo garantes de la ciudadanía (Offe, 1992: 76).

De acuerdo a lo anterior, se entiende que las instituciones deben ser permeables a los cambios sociales y sus dinámicas,desarrollando la capacidad de incorporar las condiciones cambiantes provenientes del exterior. Postura que exige de las instituciones la capacidad de incorporar elementos provenientes de las acciones colectivasde movimientos y organizaciones sociales.

Este deber-ser se ve afectado por factores externos recurrentes la corrupción política y la falta de credibilidad, aspectos que trazan percepciones negativas sobre la burocracia, construyendo perspectivas que indican que las instituciones están subordinadas a los intereses económicos por encima del interés colectivo, tal como se observa en la manipulación de contratos y licitaciones, la evasión fiscal y la trasgresión de las leyes laborales.

En la actualidad la imposición del modelo neoliberal como perspectiva dominante, aunque en crisis, potenció la privatización y descentralización de la economía, generando mayores condiciones inequitativas otorgando mejores condiciones al

¹⁵Offe, Claus. Estado del bienestar y cambios estructurales: el caso Alemán, en Benedicto Jorge y Reinares, Fernando (eds.) “Las transformaciones de lo político”, España, Alianza editorial, 1992, p. 76.

capital privado y las empresas multinacionales, dominando el interés público hasta el punto en que el Estado se limitó a garantizar el crecimiento financiero, cuyo resultado incrementó el impacto de las crisis económicas y financieras.

En definitiva, la desregulación de la economía y la reducción o anulación del control proveniente del Estado, muestran la necesidad de recuperar el papel del Estado, la intervención y regulación –parcial– del mercado financiero, en contravía a la posición dominada del “Estado-Mercado” que se impuso a partir de la década de los 80 en América Latina a través de las recomendaciones de los países desarrollados, las instituciones financieras internacionales y las élites económicas.

La relación del Estado con las élites económicas es necesaria para el desarrollo económico, sin embargo, este proceso de alianza inversión y re-inversión proveniente del capital privado debe contemplar la premisa liberal “de existir una mayor ‘igualdad de oportunidades’, en todo caso, poco tiene que ver con la igualdad auténtica, dado el contexto en el cual se presenta”¹⁶ (Miliband, 1980: 45). Evitando condiciones de exclusión que restringen el acceso del poder a la influencia de élites.

Ante ello, una visión crítica que ponga en consideración la influencia de la brecha social y las clases sociales permite inferir, siguiendo a Martin Carnoy que:

“el Estado parece tener poder, pero este poder refleja las relaciones de producción en la sociedad civil. El Estado es la expresión política de la clase dominante que no surge de la conjuración de clase [...] debe encargarse de ciertas tareas sociales necesarias para la supervivencia de la sociedad, se convierte en institución de clase”¹⁷.

¹⁶Miliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. España, Siglo XXI Editores, 1980, p. 45.

¹⁷Carnoy, Martin. El Estado y la teoría política. México, Alianza, 1984, p. 69.

Así, se reconoce que el Estado es un instrumento de la clase dominante donde los trazos de autonomía y distribución equitativa se hacen difusos y son condicionados por la estructura económica en la cual existe un predominio basado en la acción de las clases dominantes sobre las clases subordinadas.

4. 2.2.Régimen político

El funcionamiento del Estado requiere un marco que garantice la estabilidad relativa de las normas que rigen al conjunto de instituciones que conforman la maquinaria del Estado. Son diversas las definiciones y precisiones que se hace a la hora de hablar el régimen político, para esta investigación se considera que:

“el régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado (...) sus componentes: (a) principio de legitimidad; (b) la estructura de las instituciones; (c) el sistema de partidos; (d) la forma y rol del Estado” (Vargas, 1999: 18).

La importancia del régimen político para las políticas públicas radica en que esta estructura soporta la orientación del Estado a pesar de los cambios de gobiernos, y por ende, de proyecto hegemónico. Así se constituye un escenario de disputa en el que se construye el orden social guiando bases legales de carácter positivo, leyes discutidas a través de procesos de orden constitucionaló de carácter consuetudinario, que responden a las costumbres y tradiciones.

Esta condición de legalidad constituye un desafío para el Estado ya que ello delimita la aceptación y favorabilidad frente a las instituciones; en el caso colombiano y más precisamente en Nariño esta acepción es determinante ya que las características multiculturales del territorio configuran una pugna de fuerzas que trascienden la legalidad y se insertan en el campo de la legitimidad.Frente a ello, Lucia Arbeláez manifiesta que en Colombia la Constitución Política de 1991 dio la posibilidad de reconocer de forma explícita la base multicultural y de

pluralismo jurídico cimentado en el respeto y la coexistencia del derecho positivo con el derecho consuetudinario:

“[el] reconocimiento en Colombia por la Constitución de 1991 no es novedoso, sin embargo es un referente obligado al tocar el tema de las jurisdicciones especiales indígenas. No obstante hay que aclarar que los derechos indígenas no nacen en 1991 con el reconocimiento constitucional, pues son preexistentes a la expedición de la Carta Magna (...) el territorio, la organización social, las instituciones de control social existente desde tiempos inmemorables heredados de los dioses y de la ley de origen de cada pueblo”¹⁸.

Este aspecto muestra cómo, en alguna medida, los avances existentes en el tema de derechos parten de una transformación progresiva de los gobiernos, las instituciones y el régimen político generando cambios en la forma, y parcialmente, en la estructura de la maquinaria gubernamental. En el escenario departamental la presencia de disputas multiculturales, de conflicto armado, corrupción, vinculación de grupos armados ilegales, entre otros, indican las dificultades organizacionales que cuestionan la legitimidad de las instituciones, su declive y su potencial automotivador para su aceptabilidad y apoyo por parte de la sociedad civil (Offe, 1992: 76).

La continuidad histórica del régimen político designa la eficacia del propio sistema, los objetivos de gobierno y los parámetros institucionales permiten la producción de condiciones que garanticen la interlocución de la sociedad civil con el Estado. Con ello pretende superar las premisas ideológicas que designan la orientación estatal, superando divisiones provocadas por la imposición del poder. En esta medida, el régimen político determina la manera en que el Estado establece vías

¹⁸Arbeláez, Lucía. La Jurisdicción especial indígena en Colombia y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, 2004, p. 6.

de comunicación y participación para los ciudadanos, aspecto que moviliza los vínculos de confianza y reproducción de la maquinaria gubernamental.

4. 2.3.Relaciones con las organizaciones sociales

Al tener clara la importancia de los vínculos del Estado con la sociedad civil se considera la forma en que las condiciones ideológicas que rigen cada propuesta de gobierno, dan lugar a la participación de sindicatos, organizaciones sociales y movimientos sociales, dando la posibilidad de reconocimiento como actores sociales importantes para la toma de decisiones en el territorio y en el país.

Si bien es cierto que los modelos de Estado de Bienestar privilegian la interlocución y participación equitativa con movimientos y partidos de trabajadores¹⁹, los modelos liberales, y en especial en Colombia, las prescripciones del modelo neoliberal con su notable interés por la mercantilización y financiarización de la economía, han dado mayor importancia a las estructuras económicas y al capital privado en pro de la ilusión del desarrollo a través de la reprimarización de la economía con la explotación de recursos naturales, firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), entre otros.

En última instancia esta unidad dinámica equipara el Estado con la sociedad civil: “El Estado y la sociedad civil se funden en una unidad más grande; el Estado es lo mismo que la propia formación social, incluyendo los aparatos gubernamental y privado” (Carnoy, 1984: 97); así, los Aparatos Ideológicos de Estado (familia, escuela, sindicatos) responden a lineamientos gubernamentales que configuran las vías de participación en función de la reproducción del orden hegemónico imperante.

¹⁹Esping-Andersen, Gosta. Los tres mundos del Estado del Bienestar. España, Alfons el Magnanim, Valencia, 1993, p. 52.

Como aparente compensación se han fortalecido organizaciones sociales que se desempeñan como actores representando intereses sectoriales y de población vulnerable, a través de su formación en Organizaciones No Gubernamentales(ONG), Fundaciones, en muchos de los casos con financiación de programas gubernamentales y de Cooperación Internacional, etc.

Iniciativas de participación y acción ciudadana que desde sus premisas solidarias participan en la elaboración de políticas públicas y proyectos derivados de ellos, incluso en su implementación; sin embargo, cabe preguntarse si estos discursos representan acciones de transformación social ó si tan solo corresponden a nuevos mecanismos disciplinares para la homogenización de la población, tal como indica el rol de estos actores en temas cruciales como la Ley de Víctimas y la Ley de Tierras.

El papel de las organizaciones sociales cobra importancia al convertirse en población beneficiaria de su propia actividad política, y también, al tomar el lugar de un actor social encargado de resistir las imposiciones del gobierno imperante; acciones que desde los procesos de concertación y el fortalecimiento de marcos de acción colectiva disputan un lugar ante las instituciones del Estado. La extensa discusión en torno a la noción de ciudadanía se identifica con el nacimiento del Estado Moderno, Héctor Silveira propone que:

“La ciudadanía para no ser excluyente debe ser progresivamente des-nacionalizada, des-territorializada y democratizada, para pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias”²⁰.

Esta participación lleva consigo un limitante estructural en la definición de las visiones que cada organización social y cada estructura política construyen desde sus

²⁰Silveira, Héctor. “La vida en común en sociedades multiculturales”, en: Varios autores, *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, España, 2000, p. 32-33.

categorías de pensamiento, consolidando diferencias radicales de acuerdo a la época y los dirigentes que representan a dichas poblaciones.

2.4.Relaciones con los actores internacionales

Las dificultades provenientes de la participación ciudadana, sus garantías y la posibilidad de contar con un escenario recíproco entre actores lleva a pensar en la distancia que se traza entre un ciudadano y un habitante; distancia que realza la importancia del Estado y sus instituciones, figuras que en su deber-ser están obligadas a hacer uso del poder tomando como eje central el respeto de los habitantes y del territorio. El incumplimiento de dichas garantías ha dado lugar al acceso de organismos internacionales, enmarcado en la adscripción de los Estados a organismos multilaterales, tratados y convenios internacionales.

Así, las dinámicas de Estado, su interés nacional y la necesaria participación en el escenario internacional, se convierte en un aspecto indisoluble de las dinámicas domésticas por lo cual, la gobernabilidad de los Estados y sus instituciones exigen re-pensar las nociones de soberanía y autonomía. Tema que, siguiendo a Francis Fukuyama, indica que la gobernanza débil y la fragilidad de las instituciones son obstáculos para el desarrollo económico, especialmente en países pobres²¹.

Con ello conviene destacar que en el escenario internacional las relaciones entre países son asimétricas, al igual que su influencia en la toma de decisiones en los organismos supranacionales. Aspectos que en una época de globalización dificultan la percepción de la noción de soberanía; al respecto, Fukuyama propone que:

“La soberanía y, por tanto, la legitimidad no se podían seguir concediendo automáticamente al poseedor de facto del poder de un país. La soberanía estatal

²¹Fukuyama, Francis. La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, España, Bailén, 2004, p. 39.

era pura ficción para países como Somalia o Afganistán, que habían caído bajo el dominio de caudillos militares” (Fukuyama, 2004, 145).

Considerando lo anterior, la internacionalización del Estado y la cesión de una parte de su autonomía en favor del cumplimiento de las normas universales –los derechos humanos–, hace más complejas las relaciones que se tejen con otros países, dando lugar a la intervención externa en la política doméstica, trazando intereses que responden a países desarrollados a través de Inversión Extranjera Directa (IED), sanciones, acuerdos económicos y cooperación, enmarcado en la aparente premisa por los derechos humanos.

Los acuerdos y organizaciones supranacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Naciones Unidas (ONU), etc.; participan de procesos nacionales mediante su premisa de apoyo al desarrollo y crecimiento incidiendo en las políticas públicas nacionales.

Cabe reconocer que estas organizaciones han propiciado el fortalecimiento de algunos movimientos y organizaciones sociales que toman un lugar de crítica al gobierno e intentan generar cambios en las relaciones Estado-Sociedad; así, los actores internacionales influyen presionando al Estado en la medida en que se exigen cambios y condiciones mínimas para mantener las relaciones internacionales. Requerimiento que genera presión en temas como el conflicto armado, las incursiones y el respeto de población vulnerable a través misiones nacionales e internacionales.

Así, mandatos como los Objetivos del Milenio (ODM), las declaraciones de organizaciones como el Fondo de Desarrollo las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) inciden en el diseño de políticas públicas, dando lugar a una construcción colectiva de los lineamientos estipulados por el Estado y la sociedad civil.

4.3. Derechos humanos y políticas públicas.

El surgimiento de los derechos humanos como construcción de la modernidad responden a transformaciones que generaron cambios en las relaciones sociales previas a la denominada modernidad; su vinculación con las políticas públicas radica en que estas últimas se conciben como “el entrecruzamiento orgánico entre lo político y lo público. Pertenecen al campo amplio del poder y hacen uso de recursos técnicos, económicos, sociales y culturales para su realización”²², lo cual indica que su accionar como instrumentos del Estado se orientan a la concreción de derechos.

El interés existente en la vinculación de los derechos humanos y las políticas públicas subyace a la influencia que su lectura y aplicación sobre la población desencadena ya que son los dispositivos de poder los que reconocen o excluyen a la sociedad a través de la intervención biopolítica que aseguran a la población con prácticas normativas²³.

Esta intersección no solo se visibiliza en las prácticas poblacionales y en el territorio, sino que responde a un significado político, construido sobre campos académicos de discusión en los cuales las categorías de pensamiento que orientan el accionar del Estado pasan por una serie de tradiciones bajo las cuales subyacen los discursos de los diferentes actores, de ahí la importancia de diferenciar el origen de estas nociones y el papel que juegan en la construcción de un proyecto de gobierno.

Así, instituciones, régimen político y actores sociales están en pugna por la aplicación y distribución de roles al interior del campo político, hecho que conduce a pensar en cómo la participación ciudadana y la discusión entre actores se refleja

²²Restrepo, Manuel. Teoría de los derechos humanos y políticas públicas. Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones (DIN), 2006, p. 25.

²³Foucault, Michel. Defender la sociedad. Curso en el College de France (1975-1976), Argentina, FCE, 2000, p. 222.

en garantías efectivas para la población, reconociendo que la condición básica de la democracia es el ejercicio de los derechos humanos (Restrepo, 2006: 24).

4. 3.1. Derechos humanos.

Las disputas y reivindicaciones de la Modernidad dieron lugar al reconocimiento de premisas provenientes del discurso filosófico fundamentales para la población, de acuerdo a Carlos Angarita, la “fórmula fundamental de los derechos humanos ‘todos los hombres nacen libres y permanecen libres’ operó un cambio sustancial del principio sobre el cual se inspiraron las anteriores formaciones sociales”²⁴. De este modo, las luchas de este proyecto inacabado llamado modernidad no ha sido lo suficientemente fuerte para romper las relaciones sociales asimétricas, ello debido a su parcialidad, dinamismo y juventud como proyecto filosófico, impidiendo cambios estructurales en los territorios y los Estados.

Bajo estas limitaciones surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como carta de navegación bajo la cual se congregan los ideales de una sociedad con valores éticos y morales que los Estados se comprometen a asegurar para contar con mínimos necesarios de coexistencia. El Sistema de Naciones Unidas los define así:

“Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”²⁵.

²⁴ Angarita, Carlos. Estado, poder y derechos humanos en Colombia. Colombia, Corporación René García, 2000, p. 43.

²⁵ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos?, sin fecha [sf], disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

De esta forma, se reconoce el carácter universal de los derechos, expresión ilustrada de procesos revolucionarios que tuvieron lugar en el siglo XVIII materializados a través de obligaciones jurídicas; a juicio de Agnes Heller: “los derechos son las formas institucionalizadas de concretización de valores universales (tanto del valor de la libertad como del de la vida). Pueden ser substantivos o procesales...”²⁶. Ello muestra que la concepción de justicia reconoce en la reivindicación de unos bienes primarios la necesidad de consolidar un sistema normativo que garantice dichas condiciones a todo ser humano.

Angarita concibe una división primaria en los derechos humanos, bajo la cual están los “derechos de primera generación” que representan las libertades vulneradas hasta las revoluciones burguesas del siglo XVIII, es decir, todo lo que atentó contra la realización de la libertad individual en la época pre-moderna; en segundo lugar están los “derechos de segunda generación” ligados a las formaciones republicanas de los Estados modernos, los cuales consideran la ciudadanía y la dimensión subjetiva como parte integral de la realización humana; finalmente se encuentran los “derechos de tercera generación” consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966 bajo los cuales se plantea que el Estado debe garantizar condiciones para que los individuos puedan gozar del derecho a la vida, el trabajo, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la salud (Angarita, 2000, 48-52).

Posteriormente a través de los distintos encuentros y conferencias mundiales, una de las más importantes, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se posicionan como principios orientadores características como la calidad universal e inalienable de los derechos humanos, su condición

²⁶Heller, Agnes. ¿Derechos, modernidad y democracia?. En: Historia y futuro ¿sobrevivirá la modernidad?, España, 1991, p. 128. Citado por Angarita, Carlos. Estado, poder y derechos humanos en Colombia. Colombia, Corporación René García, 2000, p. 46.

como derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes, de carácter NO discriminatorio.

Aspectos que se constituyen como derechos para las poblaciones y como obligaciones para los Estados, así, se instituyen como una obligación exigiendo “que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, sf), así, el Estado se convierte en un agente con disposición obligatoria para estas garantías.

El Estado colombiano está adscrito a estas disposiciones respondiendo a su condición como Estado Social de Derecho cuya centralización política y descentralización administrativa reconoce el tema de derechos humanos así:

“Colombia es un país abierto al escrutinio internacional y comprometido con los órganos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Cuenta con una Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) desde 1997, cuyo acuerdo ha sido prorrogado hasta octubre de 2010; hay 23 oficinas entre agencias, fondos y programas de Naciones Unidas y una delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)”²⁷.

Esta posición ratificada por el Estado, indica un proceso complejo con tropiezos a nivel institucional, legal y legítimo que han dado lugar a un sinnúmero de debates. El Estado al estar comprometido con la justicia social como ideal que guía sus acciones como instrumento de transformación social y económica para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad (Restrepo, 2006: 181), los continuos debates en torno al conflicto armado y a decisiones controversiales como la Ley

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Vicepresidencia de la República. Los derechos humanos en Colombia. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Colombia, 2008, p.13.

de Víctimas y los intentos de reforma a la justicia castrense, dan cuenta de la complejidad de los derechos humanos, de ahí la necesidad de un Estado sólido, aspecto indispensable para la satisfacción de las necesidades poblacionales.

4.3.2. Políticas Públicas

Concebir la noción de políticas públicas implica discernir una serie de tradiciones de pensamiento donde las características de su conformación aportan un núcleo flexible, que desde esta investigación se acoge a la propuesta realizada por Restrepo:

“Las políticas son mapas que ubican cosas, pero también itinerarios, de los cuales se desprenden las proyecciones, planes y programas de intervención del Estado (...) las políticas públicas están compuestas por unos rasgos particulares (...) al núcleo corresponden los derechos humanos, como sistema de valores que sostiene la dignidad y contienen la libertad, la justicia social, la igualdad, la solidaridad y el pluralismo político (...) la periferia responde a las necesidades de adaptabilidad del sistema político y está constituida por métodos, dispositivos, mecanismos, recursos y programas sectoriales” (Restrepo, 2006, 26).

Las políticas públicas surgen como respuesta a los derechos económicos y sociales ya que hacen posible la concreción de otros derechos civiles y políticos, orientados por los derechos humanos como fundamento ético para su ejecución, es decir:

“los derechos humanos son el objeto mismo de las políticas públicas en la medida en que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración de derechos humanos” (Jiménez, 2007: 40).

En este sentido, la inclusión de los derechos humanos como guía de las políticas públicas es fundamental aunque de forma más profunda es indispensable ya que

su formulación debe considerar esta perspectiva, es decir reconocer que ambas nociones son vinculantes entre sí.No obstante, la innovación en un enfoque de derechos surge del restablecimiento de la ciudadanía a través de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho, aspecto que otorga a la sociedad civil su capacidad de accionar social. De acuerdo a Jiménez, esta concepción trae consigo tres consecuencias:

(a) Asumir que el sujeto social constituye un actor autoreflexivo que debe someter a la crítica su participación social; (b) el sujeto es el resultado de un proceso de construcción de identidad social y personal, y; (c) la creciente institucionalización de prácticas sociales a través de la acción de los movimientos sociales puede terminar en la incorporación de derechos humanos (Jiménez, 2007: 39).

Esta apuesta activa de la sociedad civil implica repensar la acción ciudadana comprendiendo la necesidad de superar el papel individual para articular esfuerzos de acción colectiva, a manera de formación de capital social²⁸.En síntesis, las políticas públicas pueden entenderse como programas de acción gubernamental que buscan concretar los derechos establecidos en los principios constitucionales de conformidad con una perspectiva de derechos humanos legitimados a través de la normatividad jurídica y con un aval legitimado a través de la participación ciudadana.

Condición que lleva a considerar el rol de interlocución de las instituciones, sirviendo como espacio de encuentro entre sociedad civil y Estado;así, las políticas públicas funcionan como instrumento que articula necesidades e intereses, cuya satisfacción limitación o replanteamiento incide en la gobernabilidad democrática. En este orden de ideas, Vargas plantea que

²⁸ En el capítulo 3 de este documento se desarrolla a profundidad esta noción.

“la gobernabilidad democrática, (...) sería producto de un procesos permanente de concertación entre actores estratégicos políticos y sociales, a partir de unos pactos o acuerdos entre los mismos, re-negociados de forma periódica”²⁹.

El desafío primordial para el caso colombiano es implantar, o mejor dicho reconstruir el ideal de la política en derechos humanos aportando elementos para la “superación de la ideología de la Seguridad Nacional, máxima expresión del control, de la desconfianza, del terrorismo, del miedo y de la práctica de exclusión” (Angarita, 2000: 205), consolidando la posibilidad de un control estatal que atraviese la biopolítica de seguridad democrática, cuyo reverso oculto es una política de la exclusión, el antagonismo y la eliminación del otro.

4.3.3. Lineamientos generales de la política en derechos humanos

Las premisas orientadoras para consolidar una política en derechos humanos recae en los Planes de Desarrollo, en la política de seguridad democrática, en la estrategia de descentralización en materia de política pública en derechos humanos, en el proceso de construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y en la política de derechos humanos y DIH del Ministerio de Defensa (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Vicepresidencia de la República).

El Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario 2002-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo Estado comunitario. Desarrollo para todos 2006-2010 coincidieron en que el objetivo del Estado es la recuperación de la seguridad, para afianzar el fortalecimiento del Estado de Derecho y su legitimidad en el territorio

²⁹ Vargas, Alejo. “Actores, gobernabilidad y participación”. En: Medina, Carlos (Ed.). Control social a la gestión pública. Colombia, Universidad Nacional, 2009, p.86.

En el segundo periodo del presidente Álvaro Uribe se plantearon tres objetivos: a) afianzar los logros de la política de defensa y seguridad democrática, b) consolidar la confianza inversionista y un crecimiento económico elevado y sostenido con equidad social, que genere competitividad y empleo, y distribuya sus beneficios a todos los colombianos, c) cumplir con un ambicioso programa de metas sociales que permitan reducir la pobreza, promover la equidad y ampliar los programas del Estado³⁰.

Desde el año 2003 se adoptó la política de defensa y seguridad democrática, cuyo objetivo era reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, el libre ejercicio de las instituciones, el monopolio estatal de la violencia e incentivar la participación de los ciudadanos en asuntos de interés común; no obstante, el accionar militar, el uso indebido de la fuerza y la vinculación de grupos armados con el gobierno configuró otro resultado³¹.

Un avance importante en el planteamiento realizado por el gobierno fue **la estrategia de descentralización en materia de política pública en derechos humanos**(Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Vicepresidencia de la República), cuestión que se tradujo en acciones regionales dirigidas a evitar las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al DIH, mediante procesos de planeación con la participación de autoridades departamentales, municipales y nacionales, la fuerza pública, la sociedad civil y las comunidades. Procesos que dan la posibilidad de adaptar las medidas del Estado con las condiciones contextuales de cada territorio.

Aparentemente, dichos avances responden a un plan de carácter estatal con enfoque de género y perspectiva étnica que parte del ideal de integralidad de los

³⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos, Colombia, 2007, disponible en: <http://www.dnp.gov.co>

³¹ Este tema se desarrolla a profundidad en el capítulo 1 de este documento.

derechos humanos y de interdependencia recíproca entre derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales.

A principios de 2008 el Ministerio de Defensa adoptó su política integral de derechos humanos y DIH para las Fuerzas Militares es decir, planteó la ruta que enmarca el comportamiento de la fuerza pública para sus operaciones, sus propósitos son: articular el sistema de enseñanza de derechos humanos y DIH, adecuar los métodos de instrucción en derechos humanos y DIH a las necesidades de la fuerza pública, e para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Vicepresidencia de la República).

Estas acciones dan cuenta de un nivel manifiesto donde se pretende establecer avances en el tema de derechos humanos, no obstante, en el núcleo de las políticas públicas se observa que se:

“Libran las batallas producidas por las tensiones presentes en sociedades con múltiples intereses políticos y de conducción ideológica de los proyectos de Estado y de nación (...) [además] cuando la tensión entre capital y derechos humanos gana el capital, la política es desplazada del núcleo por la economía, y el catálogo de derechos humanos es desplazado a la periferia, pierde su papel de conducción de la agenda de Estado” (Restrepo, 2006: 28).

Situación complejizable en el caso colombiano debido a las dinámicas de conflicto armado y la vinculación de grupos armados ilegales con el gobierno. Ahora bien, por encima de los problemas inherentes a Colombia, la estructura del proceso de políticas públicas, de acuerdo a Restrepo consiste en:

(a) Inclusión de problemas en la agenda del Estado, emprendido a través de un componente participativo de carácter comunitario.

(b) Formulación y legitimación de alternativas, escenario donde se da lugar a la toma de decisiones y distribución de recursos que orientan las acciones en terreno.

(c) Implementación de las políticas y despliegue institucional, es decir, donde se materializa las acciones y se designa oficialmente la intervención de actores.

(d) Evaluación de las políticas públicas, donde se genera un proceso sistemático de calificación social en todos los momentos del proceso.

Elementos que son indispensables para el propósito de esta investigación si se considera que el análisis de las políticas públicas en derechos humanos implica la interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

5. CAPITULO I

5.1. Lectura de la situación de derechos humanos en la zona de frontera andina (municipios de Ipiales, Cuaspud-Carlosama y Cumbal).

En este capítulo se pretende desarrollar una aproximación contextual a la zona de frontera andina de Nariño, sus características demográficas, la configuración del conflicto armado colombiano en el sur del país, implicaciones y dinámicas de afectación poblacional debido a su reconfiguración. A lo largo de este apartado se registra un acercamiento a la situación humanitaria y los reversos que ha tenido la política de seguridad democrática y el conflicto armado en el territorio.

5.1.1 Aspectos Demográficos de la zona de estudio

El departamento Nariño está ubicado al sur occidente del país, está organizado en 64 municipios con una extensión de 30.265 Km², su población es de aproximadamente 1.541.956 de habitantes³², y se destaca por su carácter pluriétnico³³ ya que existen 67 resguardos indígenas que representan el 10.6% de la población total, a su vez, en la costa pacífica se concentra un 18% de población afrocolombiana³⁴.

Los indicadores sociales de Nariño son inferiores a los promedios nacionales, según el DANE³⁵, en el 2005 un 64% de los nariñenses están por debajo de la línea de pobreza, frente a un 50% de los colombianos en idéntica situación. La tasa de mortalidad en menores de un año alcanzó en 2005 un 28 por 1.000, frente a un promedio nacional de 19 por 1.000.

³² Gobernación de Nariño, Plan de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño.

³³ DANE. Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica. 2007, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

³⁴ DANE. La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos". 2007, disponible en http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

³⁵ DANE, Censo 2005.

De los nariñenses entre 15 y 24 años son analfabetas (8.7% en las áreas rurales), comparada con 4.25% de los colombianos; en áreas rurales solo el 14% de los hogares tienen acceso a acueducto; el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para Nariño es de 43.8%, muy superior al 26.6% del promedio nacional. Mientras la tasa de desempleo se encuentra en 14,8% la cuarta más alta del país.

Los municipios que hacen parte de la frontera andina (Ipiales, Cumbal y Carlosama) tienen una población de 148.213 habitantes, entre población urbana, campesina e indígena, esta última corresponde en su mayoría a la etnia Pastos y se distribuye así:

Tabla 1. Porcentaje de Población Indígena Etnia de Los Pastos en la Zona de Frontera Andina

MUNICIPIO	% POBLACIÓN INDÍGENA
Ipiales	27.78%.
CuaspudCarlosama	87.4 %
Cumbal	93%
Fuente: Plan de Desarrollo Departamental	

En el caso del municipio de Ipiales también existe presencia de un número mínimo de población perteneciente a la etnia Kofán con cerca de 136 habitantes que corresponde al (0,12%) del total de su población.

Con respecto a la diferenciación entre población urbana y rural se encuentra que en la zona de frontera andina la población urbana es del 68,15%, mientras la población rural alcanza el 43,95%.

En Ipiales se concentra la mayor parte de población urbana, convirtiéndose en el epicentro de comercio debido tanto a su densidad poblacional como por su condición fronteriza caracterizada por la presencia del puente internacional de

Rumichaca y los vínculos históricos entre la población de ambos lados de la frontera.

En la tabla 2 se muestra la distribución poblacional por municipio y su diferenciación entre el escenario urbano y rural.

Tabla 2. Distribución de la Población en la Zona Andina de Frontera

MUNICIPIO	TOTAL	URBANA		RURAL	
	Población	Total	%	Total	%
Cuaspud	8.252	2.063	25%	6.189	75%
Cumbal	30.996	6.712	21.65%	24.284	78.35%
Ipiales	109.116	74.362	68.15%	34.754	31.85%
TOTAL	148.364	83.137	38%	65.227	61%
Fuente: Elaboración propia. En base a Planes de Desarrollo Cuaspud-Cumbal-Ipiales					

La distribución por sexo de la población de la zona andina, según el DANE indica que la población femenina representa el 51.7%, frente al 48,30% de población masculina. Las proyecciones del DANE en los municipios de la zona de frontera andina para el año 2010, se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Población Municipios por Sexo- zona andina de frontera

MUNICIPIO	Total	Masculino %	Femenino%
Cuaspud	8.252	49%	51%
Cumbal	30,996	49,7%	50,3%
Ipiales	109,116	48%	52%
TOTAL	148,213	48,30	51,70
Fuente: DANE – Censo 2005.			

Con respecto a los servicios públicos domiciliarios, el Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011, ver tabla 4., muestra porcentajes altos, con respecto a los servicios de energía eléctrica y alcantarillado, aunque presenta un déficit importante en la cobertura del servicio de alcantarillado con más del 50%, siendo el municipio de Cuaspud-Carlosama el más afectado con tan solo una tasa de 24.4% de cobertura.

Tabla 4. Cobertura de servicios públicos básicos zona andina de frontera.

MUNICIPIO	% Cobertura Energía Eléctrica	% Cobertura Alcantarillado	% Cobertura Acueducto
Cuaspud	92.40	24.40	42.40
Cumbal	86.80	37.10	76.60
Ipiales	97.00	71.80	83.10
Promedio Municipios	92.07	44.47	67.37
Fuente Plan de Desarrollo Departamental de Nariño 2008-2011			

El manejo de las aguas residuales y excretas muestra un déficit identificándose sistemas inadecuados por parte de las comunidades para el uso y manejo de los residuos sólidos, factor de vulnerabilidad pues el inadecuado manejo de los residuos sólidos puede convertirse en factor de riesgo para contraer enfermedades.

La conformación del hábitat presenta bajos indicadores en la zona de frontera andina, según el DANE, existen 34.161 hogares de los cuales 19.539 están en las zonas urbanas y 14.622 están en la zona rural; del total de hogares 16.811 presentan déficit de vivienda, esto indica que 49,21% de los hogares no cuentan con vivienda digna.

Al comparar el déficit de vivienda y la condición de la población desplazada se encuentra que el fenómeno impacta con mayor severidad a este grupo poblacional: “560 hogares se encuentran sin respuesta a la solución de vivienda,

esto sin tener en cuenta las familias en condiciones de vulnerabilidad o que se encuentra por debajo de la línea de pobreza”³⁶.

5.1.2. Situación de derechos humanos en la región de frontera

Nariño tiene historia de conflicto; sus condiciones sociales, económicas, ambientales, geográficas, políticas y de aislamiento han generado condiciones para el asentamiento del conflicto; ello no quiere decir que las dinámicas nacionales e internacionales no influyan en el agravamiento de la situación humanitaria de la población. La expansión de los cultivos ilícitos provenientes de otros países andinos como Perú, Ecuador y Bolivia, el incremento de la presión militar en el interior del país y la implementación del Plan Colombia y el Plan Patriota, elementos dinámicos que influyeron en cultivos ilícitos. El Plan de Gestión realizado por Corponariño muestra que:

“más del 50% de los municipios de nuestro Departamento están afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, aproximadamente el 29.4% de éstos cultivan amapola y el 22% coca, cubriendo una extensión total de 4.197 hectáreas, de las cuales 1597 son de amapola y 2600 de coca”³⁷.

Las cifras de cultivos ilícitos y su extensión por territorio indígena representan el fracaso de las iniciativas de erradicación manual y fumigación. El crecimiento de hectáreas de coca en Nariño lo demuestra, pasando de 9.343 hectáreas en el año 2000 a 19.612 en el año 2008³⁸. Estos cultivos, de acuerdo a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) se desarrollan en áreas menores a una hectárea, mezclan el cultivo ilícito con alverja, haba, y maíz, con diferentes densidades de siembra, de acuerdo a si son monocultivos, es decir si tienen densidades mayores,

³⁶ Banco de la República. Reportes del Emisor. Colombia, Investigación e Información Económica, 2007, p. 3.

³⁷ Corponariño, Plan de Gestión Ambiental Regional 2002–2012. Colombia, 2002, p. 31.

³⁸ Ávila, Ariel y Núñez, Magda. “Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño”, Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos2.pdf

ó si son cultivos intercalados los cuales cuentan con densidades menores por hectáreas³⁹.

5.1.2.1. Recuento histórico del conflicto armado en Nariño

Los actores armados que operan en la actualidad en el departamento son las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y las Bandas Criminales Emergentes (BACRIM), estas últimas surgidas del proceso de desmovilización con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁴⁰. Según los informes de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP/OEA), se registra que también operan las Autodefensas Campesinas Nueva Generación, las Autodefensas Gaitanistas, las Águilas Negras y los Rastrojos⁴¹.

Se puede decir que la primera aparición de grupos armados insurgentes en Nariño está registrada durante la década de los 70s, con la aparición de las FARC con el Frente 8 adscrito al bloque occidental de esta organización. En los 80s, se conforma el Frente 32 que tomó como retaguardia Nariño; tras la conformación de este grupo, en los 90s se crea el Frente 2, que tuvo como centro de operaciones el Nudo de los Pastos, en límites entre Cauca y Nariño; de la misma manera ocupó el norte del Putumayo con la columna Mariscal Sucre, que luego daría lugar al Frente 40.

Paralelo a esto, en 1985 se había creado el Frente 29 conformado por combatientes del Frente Octavo, junto con una comisión del Frente sexto, éste último toma posición en la zona de la cordillera alta de la cuenca del Patía (Leiva, Rosario, Cumbitara, Policarpa) en límites de Cauca y Nariño. El Frente 29, uno de

³⁹ Dirección Nacional de Estuperficientes. “Consideraciones de extensión de los Cultivos de Amapola en el Departamento de Nariño”, 2003, disponible en: <http://www.dne.gov.co/?idcategoria=788>

⁴⁰ Ficha de Seguridad Nariño, UNDSS Junio de 2007, disponible en <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?rubrique11>

⁴¹ MAPP/OEA, “Octavo informe trimestral del secretario general del consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia”, 2007, disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/8vo%20inf-Colombia-MAPP.pdf>

los más activos inició sus actividades con tres (3) columnas móviles: una la Mariscal Sucre, otra la Daniel Aldana y la otra denominada Omar Quintero.

Para los primeros años del 2002 se conforma el Frente 64 surgido de la fusión de los Frentes 8 y 29, este Frente opera en la zona de la bota caucana en respuesta al Plan Colombia; de manera conjunta con el Frente 48, que hacía presencia en la zona fronteriza entre Putumayo y Nariño, el cual conforma la Columna Jacinto Matallana y se mueve tácticamente al corregimiento de la Victoria municipio de Ipiales.

Por su parte el ELN, guerrilla que tradicionalmente se caracterizó por tener en sus inicios una tendencia más de trabajo político que militar, en los últimos años ha presentado una baja en sus acciones evidenciando debilitamiento debido a conflictos internos, presión de las fuerzas armadas y enfrentamientos con otros grupos armados.

La aparición del ELN en Nariño data del año de 1989 con la conformación del Frente Comuneros del Sur, estructura que dependía directamente del Comando Central. Para la década de los 90s el ELN se fortalece con la compañía denominada Héroes y Mártires de Barbacoas; para finales de la misma década contaba con dos compañías: la Héroes y Mártires del Sindagua que se moviliza por el pie de monte costero y la cordillera occidental del departamento, mientras que la compañía Héroes de los Andes actuaba entre los límites de Nariño y Putumayo.

Para el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2002 se puede decir que este grupo armado, junto al Frente Comuneros Del Sur, conformó las siguientes compañías: Héroes de los Andes, Compañía Elder Santos, Héroes de los Andes que se desintegró por problemas financieros, la Compañía Jaime Toño Obando, la Compañía José Luis Cabrera, la Compañía Héroes del Sindagua y la Compañía Héroes Mártires de Barbacoas, copando territorios importantes en el departamento. Es importante resaltar que en la década de los ochenta fue creado el Frente Manuel Vásquez Castaño para controlar la región de la bota caucana.

Hasta principios del siglo XXI los actores armados al margen de la ley era las FARC y el ELN, para el año 2000 se presentaron algunos hechos importantes que generaron cambios en este escenario de dominio territorial y político de la insurgencia, con esto también se reconfiguró el conflicto armado y la presencia territorial de los grupos que históricamente hicieron presencia en este territorio.

5.1.2.2. Reconfiguración del conflicto armado en el Departamento

El primero de ellos es la implementación del Plan Colombia (con dos estrategias: la lucha contra la insurgente y la lucha antidrogas) en el sur del país, esto hizo que se desplazara la producción de coca a Nariño con todas sus dinámicas. El segundo es toda una estrategia de mega proyectos que perfila el departamento como un territorio geoestratégico por su condición fronteriza, y en especial, por el pie de monte costero; al mismo tiempo, factores sociales como pobreza, falta de presencia institucional, corrupción, bajos niveles de desarrollo, propician la reproducción del conflicto.

De la incursión y conformación de las Autodefensas Unidad de Colombia surge el Bloque Libertadores del Surcuya zona de influencia comprendió la llanura pacífica nariñense y el costado occidental del macizo colombiano; la expansión de los grupos paramilitares fue tan grande que llegaron a controlar mediante Comandos Urbanos las principales ciudades de departamento.

“Este Bloque se componía de tres estructuras principales, sin contar con el comando de Fuerzas Especiales –el cual hacía las veces de cuerpo de seguridad del comandante militar–, cuya zona de influencia comprendió la llanura pacífica nariñense y el costado occidental del Macizo colombiano”⁴².

Las actividades adelantadas por este grupo armado ilegal estuvieron relacionadas con el control de las rutas del narcotráfico; frente a esto se libraron cruentos

⁴² Garzón, Juan. Desmovilización del Bloque Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar Fundación Seguridad y Democracia. Colombia, sin fecha [sf] disponible en: www.seguridadydemocracia.org

combates con estructuras armadas de las guerrillas que desde los años ochenta habían controlado el territorio. Al mismo tiempo los grupos insurgentes fueron dejando una estela de terror mediante masacres y asesinatos selectivos, destruyendo el tejido social, cooptando mediante la violencia a la población e imponiendo su ley.

“Fue así como en 1999 un grupo de paramilitares primero a cargo de Diego Fernando Murillo alias ‘Don Berna’ y luego de Carlos Mario Jiménez alias ‘Macaco’ comenzó a delinquir en Nariño. Con el pretexto de combatir a la guerrilla y a la delincuencia común del departamento, los paramilitares asesinaron, desplazaron y desaparecieron a cientos de campesinos”⁴³.

Para el 2005, el gobierno de Álvaro Uribe dio lugar al proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, entre ellos el Bloque Libertadores del Sur, hecho que marcó un hito en la historia del país, pues se avanzó en acuerdos parciales con estos grupos:

“En la inspección de Policía El Tablón, del municipio de Taminango en el departamento de Nariño, el 30 de julio de 2005, 677 combatientes del Bloque Libertadores del Sur (BLS) se desmovilizaron e hicieron dejación de armas. Esta es la primera desmovilización por parte del Bloque Central Bolívar y la décima tercera que se realiza como resultado del proceso de paz que adelanta el gobierno nacional con este grupo armado irregular” (Garzón, sf).

A través de este proceso se construyó la idea de un posible proceso de paz con estos sectores, sin embargo, en años subsiguientes se demostró la fragilidad de la iniciativa, pues si bien la desmovilización “terminó” con una estructura armada, los

⁴³ Verdad Abierta. La ‘cacería’ del Frente Libertadores del Sur. Colombia, 2011, disponible en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/82-imputaciones/3385-la-caceria-del-frente-libertadores-del-sur>

reductos de combatientes siguieron en los territorios bajo el nombre de Bandas Criminales.

León Valencia considera que el nuevo periodo del gobierno Uribe obtuvo el punto más alto debido a las incursiones militares y los procesos de extradición: en 2008 “fueron extraditados 14 jefes paramilitares, se produjo la muerte de tres miembros del Secretariado de las FARC, se realizó la ‘Operación Jaque’ que trajo a la libertad a Ingrid Betancourt y a otros 14 secuestrados, y se redujo el tráfico de drogas”⁴⁴, no obstante, la afectación poblacional y las víctimas a manos del conflicto fue otra. Ante el aparente “éxito” cabe mencionar que la extradición de los jefes paramilitares afectó los procesos de la Ley de Víctimas y Justicia Transicional, causando indignación en las víctimas debido a la falta de garantías para la población implicada.

Llegado el 2009 este proceso empezó a mostrar grietas en la legitimidad de las acciones armadas y del discurso bélico puso en escena los excesos de las fuerzas armadas, los ataques a la población civil, el fortalecimiento de la Nueva Generación de paramilitares y los nexos del gobierno con grupos al margen de la ley. Es así como la presencia de actores armados nacientes de la “desmovilización” cuentan con estructuras armadas y prácticas semejantes. La Tercera Nota al Informe de Riesgo N° 024-08A.I. del 31 de octubre 2008 de la Defensoría del Pueblo afirma:

“Por otra parte, el grupo armado ilegal “Los Rastrojos”, quienes ante la ofensiva armada de las FARC cedió territorio sobre todo en la zona rural del bajo Cumbitara, de Leiva y El Rosario, ha replegado a sus integrantes a los centros poblados de algunos corregimientos y cabeceras municipales, estableciendo controles mediante la instalación de retenes ilegales, la ejecución de castigos y asesinatos, el pillaje y saqueo de viviendas y

⁴⁴ Valencia, León. “La seguridad democrática en crisis”, en: varios autores, 2009 ¿El declive de la seguridad democrática?, Observatorio del Conflicto Armado. Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, disponible en: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/615>

negocios, el desplazamiento y la desaparición forzada de lugareños que no son puestos en conocimiento de las autoridades por temor a las retaliaciones”⁴⁵.

En este sentido, las prácticas poblacionales provenientes de la Política de Seguridad Democrática y de los procesos de desmovilización dieron lugar a una discutida “efectividad” en el proceso de paz adelantado haciendo visible un desgaste militar y político en el territorio.

5.1.2.3. Situación del conflicto en la zona de frontera

La situación de derechos humanos guarda relación directa con las vulneraciones del conflicto armado, evidenciando atentados contra la vida: homicidios, desplazamiento, la situación de la mujer, la trata de personas y las minas antipersona. De acuerdo al Informe Anual de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario del 2010:

“Durante 2009, Nariño fue el departamento donde se presentó la mayor cantidad de secuestros en el país con 22 casos; sin embargo, en 2010 presentó una reducción de 23% al registrar 17 delitos. A pesar del descenso registrado en esta entidad territorial, Nariño se ubicó como el quinto departamento con mayor concentración de secuestros en el país (...) el 71% de los casos fueron secuestros extorsivos y el 29% simples. El principal grupo responsable fue la delincuencia común con 13 delitos, seguida de las FARC y de las bandas criminales con 2 cada uno”⁴⁶.

Más adelante este informe ratifica que, de acuerdo a los informes de Defensoría del Pueblo, la disputa armada entre integrantes de las FARC, el ELN, los Rastrojos y las Águilas Negras hacen que la población civil se convierta en objeto de secuestros, extorsiones y otros ataques: homicidios, masacres, actos de

⁴⁵Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 024-08A.I. Colombia, 31 de octubre 2008

⁴⁶ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Informe Anual de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario del 2010. Colombia, 2011, p. 117-118.

violencia sexual contra niñas, adolescentes y mujeres adultas, retenes ilegales, desplazamientos reclutamiento forzado, accidentes y muertes por minas antipersonal.

En la zona rural del municipio de Ipiales, específicamente en el Corregimiento de la Victoria, se observa la presencia del Frente 48 de las FARC y nuevos grupos armados ilegales las Águilas Negras, al igual que se manifiesta la presencia de milicianos en las cabeceras municipales de Cumbal e Ipiales. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el nivel de riesgo en el municipio es alto⁴⁷.

En el municipio de Cuaspud-Carlosama no se ha identificado la presencia de grupos armados, aunque se tiene claro que por ser un corredor estratégico cercano a la ciudad de Tulcán (Ecuador) se regula el paso de contrabando, y al mismo tiempo, el tráfico de insumos y armamento para los grupos armados ilegales.

En el municipio de Cumbal, según la Defensoría del Pueblo⁴⁸ hacen presencia las FARC, el ELN y el las Águilas Negras, actores que han ocasionado una afectación poblacional en territorio indígena y fronterizo con Ecuador.

5.1.2.4. Atentados contra la vida.

Según información del Observatorio del Delito del Departamento de Nariño se observa que en el periodo comprendido entre el 2005 y el 2009 existía un total de 272 homicidios, siendo Ipiales el municipio con mayor nivel de homicidios. Para el 2009 se indica un total de 30 casos de homicidios tal como se indica en la tabla 5.

⁴⁷Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 017-07 A.I. Sistema de Alertas Tempranas. Colombia, 06 de Julio 2007a.

⁴⁸Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 019-07 A.I. Sistema de Alertas Tempranas. Colombia, 19 de Julio 2007b.

Tabla 5.Crecimiento en la tasa de homicidios

SUBREGIÓN FRONTERA ANDINA						
MUNICIPIOS	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
IPIALES	37	49	59	41	27	213
CUMBAL	2	2	2	6	2	14
CUASPUD (C)	1	4	0	2	1	45
TOTAL	40	55	98	49	30	272
Fuente: Observatorio del Delito.						

La afectación de comunidades indígenas es innegable tanto por actores legales como ilegales, muestra de ello es el incidente de la Boyera en el 2008 donde fueron asesinados tres (3) miembros de la Guardia Indígena del resguardo del Gran Cumbal: “Vereda La Boyera. Cumbal – Nariño, 2008: Asesinados 2 personas y 1 Afectada de `por vida, los tres comuneros pertenecientes al resguardo del Gran Cumbal, pueblo de los Pastos.- guardia indígena”⁴⁹.

De la misma manera se presentó la muerte de un estudiante de la Escuela de Derecho Propio de los Pastos a mediados de la segunda mitad del año 2010, al igual que coacción y señalamientos a la población civil especialmente por parte de las FARC y las Bandas Criminales. Varias investigaciones consideran de manera enfática que los homicidios están ligados al recrudecimiento del conflicto armado, la presencia de delincuencia común⁵⁰, la acción de terratenientes y presencia de megaproyectos.

⁴⁹ Red Nacional de democracia y paz. El Informador, Boletín N°4, Julio de 2009, disponible en: <http://www.rndp.org.co/sites/default/files/Boletin%20N%C2%BA%204.pdf>

⁵⁰ Programa de Desarrollo y Paz, “Frontera Sur”, ADL – Nariño.

5.1.2.5. Asesinatos selectivos. Percepción de los habitantes

En un ejercicio realizado en los municipios de Cumbal e Ipiales, donde participaron diferentes sectores de la población que impulsaron el proceso de caracterización del Plan Integral Único para Población Desplazada (PIU), se sistematizó la percepción de los habitantes en torno a actos en contra de la vida, de esto se reconstruye a través de los siguientes fragmentos discursivos⁵¹:

“En el año 2006 una mujer-joven fue desaparecida, se dice por testimonios de los pobladores que se la llevo el Ejército y que la trajeron a Ipiales y se desconoce su paradero hasta fecha”.

“Cuando entró la policía por primera vez al pueblo asesinaron a una persona en la plaza del Corregimiento la Victoria y lo pasaron como integrante del Ejército”.

“En la vereda la Estrella en el año 2007 el Ejército asesinó a una persona y la puso como guerrillero”.

“En la vereda Esfloria del municipio de Ipiales en el año 2007 un padre y su hijo fueron asesinados sin saber los motivos y el autor del hecho”.

“En la vereda el Arrayan una mujeres fue asesinada en el año 2009, dejando cuatro niños desprotegidos, no se sabe móviles ni autor del hecho”.

“Hay reclutamiento infantil y juvenil por parte de actores armados en la zona de la Victoria del Municipio de Ipiales y en San Juan de Mayasquer, siendo engañados y seducidos por la falta de oportunidades”.

5.1.2.6. Desplazamiento

El desplazamiento evidencia la intensificación del conflicto, los municipios de frontera sur se han visto afectado por este fenómeno en doble vía: por una parte

⁵¹ Taller de caracterización en el marco de la formulación del Plan integral Único de Atención a Población Desplazada y ajuste a los Planes subregionales de Acción en Derechos Humanos. (municipios de Cumbal e Ipiales).

son expulsores de población y por otra son receptores de población. En la tabla 6 se presenta la afectación de acuerdo a los reportes de Acción social del año 2010:

Tabla 6. Situación de desplazamiento a Julio 2010.

	MUNICIPIO RECEPTOR				MUNICIPIO EXPULSOR					MINORIA ETN		
	No Hog	No pers	Total Homb	Total Muj	No Hog	No Pers	Total Homb	Total Muj	<18	Ind.	Afro	Rom
Cuaspud	8	27	10	17	25	103	54	49	6	12		
Cumbal	119	517	254	263	140	563	285	278	231	338	6	
Ipiales	898	3.602	1.687	1.915	395	1.737	845	892	1.514	400	125	2
Totales	1.025	4.146	1.951	2.195	560	2.403	1.184	1.219	1.751	750	131	2

Fuente: Sistema de Información de Población Desplazada – SIPOD -2010

Según el informe de Acción Social en la zona de frontera andina han sido expulsados un total de 560 hogares y se ha recepcionado un total 1.025 hogares; lo que indica que existe un mayor número de hogares que llegan desplazados frente a una relación menor de hogares que expulsa el territorio.

Uno de los municipios con mayor nivel de recepción es Ipiales, municipio que en los últimos años ha albergado a 3.602 personas; por su parte Cuaspud-Carlosamaes el municipio con menor tasa de recepción con tan solo ocho (8) hogares. En la dinámica de expulsión se observa que Ipiales siguen siendo el mayor expulsor con 395 hogares, seguido del municipio de Cumbal con 140 hogares y Carlosama con 25.

Es de tener en cuenta la condición fronteriza, muchos ciudadanos buscan el estatus de refugiado, siendo percibida esta figura como una posibilidad para el mejoramiento de la calidad de vida. Para el 2010, ACNUR planteó que son cerca

de 135.000 los colombianos con necesidad de protección internacional ubicados en Ecuador⁵².

Con relación a la cifra de población desplazada que pertenece a pueblos indígenas se observa que las Autoridades Indígenas no han prestado la atención necesaria; esta situación se presentan especialmente en el municipio de Cumbal donde los Cabildos no han mostrado interés por articular acciones frente a esta problemática, percepción desprendida de los imaginarios que rodean el desplazamiento y la migración transfronteriza, cuestión que responde a la movilidad tradicional indígena, es decir, el recorrido por su territorio, sin importar la división política de los países⁵³.

5.1.2.7. Trata de personas

En la zona de frontera se ha podido identificar variaciones de la trata de personas, relacionado con trabajos de servicio domestico, trabajo agrícola, entre otros; siguiendo la propuesta de Fundación Esperanza, se concibe la trata de personas como

“una categoría de tráfico humano en la cual se degrada al ser humano a la condición de objeto, que se negocia en cadenas mercantiles se traslada dentro o fuera del país y luego, el destino final, es sometido a condiciones de explotación u otros fines ilícito”⁵⁴;

De acuerdo a información del Observatorio del Delito, entre los años 2008-2009 indican un total de 30 casos de personas que han sido víctimas de este flagelo. En la tabla 7 se muestra el consolidado desde el 2005 hasta el 2010:

⁵²ACNUR, “Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador: Encuesta 2007. Informe Nacional”, 2009, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7382.pdf>

⁵³ Entrevista realizada un consultor de PNUD encargado del Programa Ventana de Paz en el tema de manejo de conflictos en un Resguardo Indígena de la etnia Pasto. Septiembre 2010.

⁵⁴ Fundación Esperanza. Metamorfosis de la Esclavitud, Manual Jurídico Sobre Trata de Personas. Editorial Gente Nueva. Colombia, sin fecha [sf.], p.3.

Tabla 7. Relación de personas atendidas por trata de personas

GOBERNACION DE NARIÑO OBSERVATORIO DEL DELITO CASOS DE TRATA DE PERSONAS 2005 - 2010					
AÑO	No Ps	Modalidad	Género	Origen	Destino
2005	2 menores	Explotación laboral	Niña 1	Pupiales	Quito
			Niño 1		
2008	9	Explotación sexual	Femenino	Medellín 5	Quito
				Valle 3	
				Pereira 1	
2009	5	Explotación sexual	Niños 3	Pasto 1	Otavalo 1
				Montería 1	Santo Dgo 1
		Laboral	Mujeres 2	Manizales 1	Ipiales 3
				Otavalo 2	
2009	21	Explotación sexual	Femenino	Antioquia 12	Ibarra 20
				Valle 5	Quito 1
				Manizales 1	
				Córdoba 1	
				Zipaquirá 1	
				Pasto 1	
2010	7	Explotación sexual	Mujeres 6	Pereira 6	Loja 5
		y laboral	Hombre 1	Putumayo 1	Ipiales 2
TOTAL	44				

Fuente Informe de Gestión Oficina de Paz

De acuerdo a la información suministrada por la Oficina de Paz “en el año 2011 de junio a diciembre están reportados por la Fiscalía General de la Nación 9 casos por el posible delito de Trata de Personas, de los cuales seis se encuentran en investigación y tres de ellos para sentencia en Ipiales y Pasto”⁵⁵, cifras que indican la importancia de considerar esta problemática como fenómeno subyacente a la condición fronteriza.

5.1.2.8. Minas Anti-Personas y Munición sin Explotar

Según el programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (MAP), en el departamento de Nariño se presentaron sucesos relevantes a lo largo del departamento con estos artefactos. La distribución de estas cifras en los municipios indica que Ipiales y Cumbal son los menos afectados, el primero con un reporte de 12 casos y el segundo con 11 casos. En la tabla 8 y 9 se presenta un consolidado de esta información.

Tabla 8. Minas Anti-Personas y Munición sin Explotar

Víct totale s	M	H	Sin Inf.	Sobre vivien tes	Fallec idos	Mayo r de edad	Meno r de 18 años	Sin Inf.	Civil	Milita r	Sin Inf.
499	47	439	8	372	122	423	67	4	329	159	6
(%)	9	88	2	75	24	85	13	1	66	32	1
Fuente: Informe de Gestión Oficina de Paz											

En la zona rural de Ipiales, en los alrededores de la Victoria, se presume existe Munición sin Explotar (MUSE) “y por rumores puede que exista minas anti-persona [de la misma manera] este tipo de artefactos hace presencia en los sectores de la Estrella, San Jorge, Villa Flor, Azuay, Esfloria, el Salado, San Antonio y el Arrayan,

⁵⁵ Oficina de Paz. Informe de Gestión Vigencia 2011. Gobernación de Nariño. 2011, p.16.

del municipio de Ipiales⁵⁶, testimonios que desafortunadamente por miedo a la coacción armada no ha permitido confirmar dicha información.

Tabla9 .Victimas MAP Y MUSE

Municipios	Víctimas por municipio
Samaniego	125
Barbacoas	65
Ricaurte	50
Policarpa	42
Los Andes	35
S.C. de Guachavez	35
Cumbitara	28
Tumaco	24
Puerres	16
Ipiales	12
Cumbal	11
La Llanada	11
Fuente: Informe de Gestión Oficina de Paz	

El Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de 2010 indica que en cuanto a los sucesos por MAP Y MUSE:

“Antioquia, Caquetá, Nariño, Meta y Córdoba, concentraron el 61% del total de accidentes (...) en Nariño tuvieron lugar 32 (9%) de los accidentes (...), la siembra de minas antipersonal constituye un medio económico y efectivo para neutralizar el avance de las tropas y proteger campamentos o bases, corredores y puntos estratégicos para los grupos armados al margen de la ley” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH).

En este sentido, la afectación poblacional se hace extensiva para el territorio de frontera del departamento de Nariño, como consecuencia de ello cabe cuestionar

⁵⁶ Participante del Taller de caracterización en el marco de la formulación del Plan integral Único de Atención a Población Desplazada y ajuste a los Planes subregionales de Acción en Derechos Humanos. (municipios de Cumbal e Ipiales).

el papel del Estado colombiano, su efectividad y el nivel de interlocución con la sociedad civil y el gobierno ecuatoriano.

Será entonces que el escenario de implementación de políticas públicas en derechos humanos se constituye en una prioridad para garantizar la implementación de una regulación biopolítica del conflicto, abordando en sí mismos, la recuperación del monopolio de la violencia y la intervención sin daño en las poblaciones.

6. CAPITULO II

6.1. La política pública en el marco del Plan de Desarrollo Adelante Nariño

En este apartado se hace una aproximación a las acciones adelantadas por el gobierno departamental en el tema de la política pública en la defensa y promoción de los derechos humanos, en coincidencia con el régimen político que regula las relaciones de las instituciones con la sociedad civil, para ello se acude a los informes de gestión obtenidos en la Oficina de Paz de la Gobernación de Nariño.

Dicha aproximación se enmarca en un análisis descriptivo de las acciones adelantadas en el marco de la inclusión del enfoque de derechos a la construcción de políticas públicas, en este sentido se restringe a hacer un análisis de las premisas biopolíticas que orientan la acción institucional y su interlocución con la población civil, dejando de lado una posible evaluación de la política pública en derechos humanos, tema que excede los objetivos de esta investigación debido a la extensión que implica hacer una evaluación tanto a nivel de ejecución presupuestal como de la zona seleccionada.

6.1.1. La política pública de derechos humanos del gobierno del Estado Nacional.

La conferencia mundial de Derechos Humanos de 1993 realizada en Viena estipula que la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas y por ende de las naciones que ellas la conforman. Colombia no ajeno a los requerimientos de las Naciones Unidas firma el Tratado y asume dichas responsabilidades.

La Conferencia recomendó a los Estados que hicieran esfuerzos para erradicar el analfabetismo, así como a fortalecer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Exhortó a incluir los derechos humanos, las leyes

humanitarias, la democracia y el Estado de derecho como materias de los planes de estudios de toda institución educativa, del ámbito formal e informal⁵⁷.

Colombia firma el tratado ratificando su compromiso con el tema desde el año 1997, año desde el cual se viene construyendo una política pública para atender la sistemática vulneración de derechos humanos en el país. Este proceso ha sufrido tropiezos y retrocesos, especialmente por no encontrar un escenario de articulación y consenso entre los distintos actores que configuran el campo político, generando distancias entre el Estado y las organizaciones sociales.

Desde el año 2006 se ha tratado de articular y consolidar procesos sólidos en el tema de derechos humanos, no obstante, las desconfianzas frente a las posturas tomadas por el gobierno, y el carácter presidencialista del gobierno Uribe, acrecentaron la distancia entre organizaciones de la sociedad civil en el proceso. En la actualidad el programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República ve en los Planes de Acción un instrumento importante para hacer frente a la crisis humanitaria.

En el caso de Nariño, se ha avanzado en la construcción de diagnósticos y Planes de Acción; así en el año 2008 la fundación FICSIÓN adelantó con organizaciones sociales la discusión de los Planes Subregionales de Acción en Derechos Humanos, dando como resultado el Plan Departamental de Acción en Derechos Humanos, avances que constituyen un primer paso para la toma de decisiones concerniente a la dinámica producida por el conflicto armado y la crisis humanitaria continuada que se vive en el territorio, dinámica que requiere lecturas periódicas, con ajustes precisos y contextualizados, superando las actividades de promoción y prevención, es decir, generando procesos de planeación precisos que den respaldo a los Planes de Acción.

⁵⁷ Naciones Unidas. Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Viena, 1993, disponible en: <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>

6.1.2. La política pública de derechos humanos en Nariño

En el Plan Departamental de Desarrollo 2008 – 2011 Adelante Nariño determinó como parte del enfoque conceptual de su propuesta la noción de Desarrollo Humano Sostenible, definida desde los lineamientos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, como:

“un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; potencia a las personas en vez de marginarlas; amplía las opciones y oportunidades de las personas y les permite su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El Desarrollo Humano Sostenible es un desarrollo que está a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, a favor del empleo y a favor de la mujer. Enfatiza el crecimiento, pero un crecimiento con empleos, un crecimiento con protección del medio ambiente, un crecimiento que potencia a la persona, un crecimiento con equidad” (Plan de Desarrollo gobernación de Nariño, 2011:20).

Enunciación que muestra una perspectiva en la cual se alude al anudamiento de los derechos humanos como carta de navegación de los planes y programas a desarrollar. El gobierno departamental planteó la perspectiva de derechos y metas del milenio, en la cual se considera que el “Desarrollo Humano Sostenible, implica, necesariamente, la protección, defensa y garantía de los derechos humanos” (Plan de Desarrollo..., 2011: 20), con una perspectiva de género y del enfoque poblacional.

Adicionalmente se plantea un “Enfoque de Activos”, basado en: (a) los activos naturales (recursos naturales); (b) los activos humanos; (c) los activos sociales (redes comunitarias) y; (d) los activos económicos: referidos a los conceptos tradicionales de riqueza como capital y acceso al financiamiento. Aspectos que reconocen en la sociedad civil un activo necesario para el ejercicio de la ciudadanía.

El caso que concierne a esta investigación está consignado en el “Eje Estratégico VIDA Y PAZ”, correspondiente a los derechos humanos de “primera generación” tal como lo manifiesta Angarita (2000: 48) al mencionar la recuperación de libertades, en este caso, la dinámica y vinculación de la población civil al conflicto armado y la dialéctica ausencia/presencia (esta última, en mayor medida, militar) del Estado, este componente está constituido así:

(a) PROGRAMA: SEGURIDAD, CONVIVENCIA CIUDADANA, DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO. Objetivo: Coadyuvar en la ejecución de un conjunto de acciones tendientes a: (i) Prevención, reducción, mitigación y reparación de los efectos que producen el conflicto armado y el narcotráfico. (ii) Disminución de los índices de muertes por violencia y otras causas evitables. (iii) Mejoramiento de los niveles de seguridad, convivencia ciudadana y respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario(Plan de Desarrollo..., 2011: 35-36).

El planteamiento realizado implica abordar los impactos del conflicto armado de forma ajena a los campos de experiencia que se tejen en torno a la presencia de los actores armados, se reconoce en las estrategias planteadas un interés en torno a la “securitización” del territorio, cuestión necesaria debido a la incapacidad del Estado por mantener el monopolio de la violencia; no obstante, la vinculación de la población civil en la implantación de la llamada política de “seguridad ciudadana”, indica limitaciones y reversos frente al tema.

Así, de las 27 estrategias planteadas, el enfoque de “securitización” está alineado a la visión de Estado y la Seguridad Democrática, que privilegia espacios de recuperación de la seguridad y concreción de espacios de participación civil a través de defensores de derechos humanos y ONG, también se reconoce la importancia de la atención a población desplazada, la construcción de pactos de convivencia que permitan el fortalecimiento de mecanismos alternativos para la solución de conflictos en un marco intercultural, y finalmente, la formación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario al igual que el

mejoramiento de los sistemas de seguimiento de las violaciones: observatorios, Sistemas de Alertas Tempranas, etc.

Los subprogramas diseñados para intervenir en el territorio en el tema de la vulneración de derechos humanos a causa del conflicto armado son: (a). Promoción y protección de los Derechos Humanos. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario; y (b) Atención integral a la población en situación de desplazamiento. Alternativas que muestran cómo se aborda institucionalmente las implicaciones del conflicto, articulados simultáneamente con los programas Vida Saludable, Cultura para la Vida, la Paz Y el Desarrollo, Diversidad Étnica para la Vida y la Paz.

Ahora bien, los municipios de la zona de frontera conciben, a través de su ejercicio autónomo, elementos que a través de distintas acciones dificulta la articulación a nivel de la intervención territorial debido a falta de comunicación interinstitucional, situación reflejada en desgaste de la población y de actores sociales que intervienen en el territorio.

En el caso del Plan de Desarrollo del municipio de Cuaspud-Carlosama, se plantea la atención a población vulnerable como parte del eje socio cultural, mientras el tema de convivencia y seguridad ciudadana se aborda como elemento concerniente a cultura y se categoriza como factor de desarrollo⁵⁸, elementos que muestran una orientación que está desligada del planteamiento departamental, y por ende, requiere nuevos espacios de concertación para la intervención.

Por su parte, el municipio de Cumbal propone una visión centrada en la participación intercultural como mecanismo de acceso y reconocimiento de sistemas propios de pensamiento, sus ejes estratégicos en el tema de derechos humanos están centrados en: (a) Fortalecimiento a la Organización Comunitaria, donde se aborda el tema de convivencia ciudadana, dando lugar a dos programas,

⁵⁸ Municipio de Cuaspud-Carlosama. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Con trabajo y gestión construimos futuro.

el primero que pretende la articulación de la justicia ordinaria y la jurisdicción especial indígena y el segundo, la Seguridad Ciudadana; (b) Respeto al Ejercicio del derecho mayor, donde los programas pretenden realizar acciones en torno al desarrollo comunitario, la protección de la mujer y la población vulnerable⁵⁹.

Por su parte, en el municipio de Ipiales una de las políticas centrales del Plan de Desarrollo es:

“Luchar por la vida y convivir en paz, trabajar por el cumplimiento de los derechos humanos, crear y vivenciar valores que nos permitan tener la oportunidad de educarnos para respetar y amar la vida aceptando las diferencias, fomentando el derecho a disentir”⁶⁰.

Elemento que muestra interés por crear una “governabilidad democrática para liderar el desarrollo”, premisa abierta que a pesar de no mostrar una orientación específica para la regulación del tema de seguridad y regulación biopolítica de las dinámicas de conflicto, deja un espacio abierto para la discusión sobre el tema de gobernabilidad como elemento articulador de necesidades, expectativas y realidades presupuestal para la implementación de políticas públicas.

De esta forma, la zona de frontera andina representa un escenario de conflicto latente donde, de acuerdo a los informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, paulatinamente se presentan:

“atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil; [hay] afectación de la población civil como consecuencia de acciones bélicas; utilización de métodos o medios para generar terror en la población civil; desplazamiento forzado de la población civil; reclutamiento forzado” (Defensoría del Pueblo, 2007a; 2007b).

⁵⁹ Municipio de Cumbal. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Vida, Cultura y Dignidad por Siempre.

⁶⁰ Municipio de Ipiales. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Ipiales somos todos.

Situaciones que llevan a considerar que la intensificación del conflicto armado y su repercusión se convierten en una amenaza permanente para los derechos humanos, vulnerando especialmente a población campesina e indígena, diezmado su capacidad organizacional. Estos informes del SAT manifiestan que en la zona de frontera andina, los derechos fundamentales que se ven amenazados son:

“a la vida; a la integridad personal; a no ser desaparecido; a la libertad personal; a no ser desplazado; al desarrollo de la libre personalidad; a la libre circulación; a la libertad de residencia; a poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente; a la libre asociación; a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; a no ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio” (Defensoría del Pueblo, 2007a; 2007b).

Ahora, si bien es cierto que la afectación es representativa cabe preguntarse ¿cómo las acciones en política pública en derechos humanos son pertinentes, sostenibles y renovables en la población?. Es decir, ¿es posible generar procesos comunitarios donde los actores sociales se empoderan de su realidad contextual sin que ello implique una mayor vulneración/exposición para sus vidas como líderes, lideresas y/o gestores (as) sociales?

Este cuestionamiento surge en la medida en que los trabajos de formación de capital social (civil) articulado a las necesidades de la maquinaria del Estado representan una exposición sistemática al conflicto, donde la premisa de “intervención-sin-daño” se torna difusa y no garantiza condiciones mínimas para la población. Es decir, se comprende que la actividad política como mecanismos de reivindicación constituye un riesgo personal, tal como se observa con ataques selectivos en líderes y lideresas.

Otro cuestionamiento es el papel de las organizaciones sociales “empoderadas” en el tema de derechos humanos. Es innegable su rol y la importancia frente a la asesoría de víctimas del conflicto, población desplazada, entre otros; sin embargo, ¿hasta dónde su autonomía y su gestión de recursos, hacen de su actividad una parte necesaria para la reproducción del proyecto de Estado, es decir, puede hablarse de una actividad propia en función de la población civil, o se convierten en una contraparte necesaria para el funcionamiento planificado desde estamentos centrales del Estado, siendo su “resistencia” una pieza más en el engranaje institucional?.

De todos modos, estos elementos, concernientes al rol de la sociedad civil y las organizaciones forman parte de los procesos de intervención realizados por la Gobernación de Nariño⁶¹. Trabajo conjunto donde las organizaciones sociales sirven de interlocutor (¿legítimo?) de los problemas, necesidades y aspiraciones que se la sociedad plasma en torno a las políticas públicas (Vargas, 1999: 149) y han sido objeto de amenazas y persecución de grupos armados ilegales.

6.1.3. El Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

Como materialización en el tema de derechos humanos, la Oficina de Paz de la Gobernación de Nariño ha construido el Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, trabajo que parte de premisas claras que comprenden la estructura del proceso político, tal como se mencionó anteriormente en coincidencia con Restrepo⁶². La Oficina de Paz, partede:

⁶¹ Oficina de Paz. Construcción del Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Información suministrada por la Oficina de Paz de la Gobernación de Nariño, 2010.

⁶²Véase pág. 33 de este documento.

1. Evaluar la incorporación del componente de derechos humanos y derecho internacional humanitario en los planes territoriales de desarrollo (parte general, parte estratégica y plan de inversiones).
2. Una vez consolidada la evaluación realizar una lista de chequeo de los temas incluidos y aquellos que no fueron contemplados, y en los cuales desde el proyecto de descentralización se considera prioritario intervenir.
3. Definir con la administración departamental una alternativa de Trabajo para la formulación e implementación de Plan de acción departamental.

Trabajo que llevó a la concertación de temáticas a través de la articulación de la realidad territorial con los siguientes ejes temáticos:

- **El derecho a la vida, la libertad y la integridad.** Derechos fundamentales sin los cuales no sería posible la integralidad de los derechos. Incluye no solo la violación del derecho a la vida cuando resulta en la muerte de la persona, sino también otros actos u omisiones que amenazan o ponen en peligro la vida, la prohibición de la tortura, de los tratos crueles, inhumanos y degradantes, y la libertad física de la persona, entre otros.
- **Cultura y ciudadanía en derechos humanos.** Hace referencia al sistema de valores, significados, representaciones y prácticas basadas en la dignidad humana que promueven el ejercicio, el respeto, la defensa y la protección de los derechos de la persona y los colectivos humanos
- **El acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad.** Tiene relación con las obligaciones del Estado en materia de garantías judiciales y de acceso a la justicia, entre ellas, el habeas corpus, el derecho al debido proceso, la acción de tutela, el derecho a procedimientos penales respetuosos de todas las garantías, el derecho efectivo de defensa, y el acceso a la justicia civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter sin ningún tipo de discriminación
- **Derechos económicos, sociales y culturales.** Son los derechos que hacen posible el bienestar y unas condiciones dignas de vida basadas en la

satisfacción de las necesidades humanas y sociales, tales como el derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda, a la salud, entre otros.

- **Lucha contra la discriminación y promoción del respeto a las identidades.** Tiene relación con la vigencia del derecho a la igualdad en todas sus manifestaciones: igualdad formal ante la ley, trato, oportunidades, derecho a la diferencia, igualdad material, no discriminación por raza, sexo, creencias o condición, y trato especial a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Dichos ejes temáticos muestran en primera instancia una aproximación diagnóstica que abarca las necesidades poblacionales generales, permitiendo la construcción del Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; para ello, esta dependencia plantea que dicha labor se basa en

“el espíritu democrático y participativo de la política pública departamental, la formulación y construcción del Plan Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario se desarrollara a través de la metodología de la acción participación por regiones en donde las instituciones, las organizaciones sociales con sus líderes y los gobiernos nacional, departamental, partirán de un diagnóstico para proyectar el plan con su cronograma estrategias y acciones” (Oficina de Paz, 2010).

A través de esta insignia participativa y de construcción social colectiva, se cuenta con las organizaciones de la sociedad civil y sus líderes; las entidades del gobierno nacional, departamental y local con responsabilidad institucional en materia de derechos humanos; las entidades del Estado encargadas de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos; y las ONGnacionales e internacionales, configurando un campo inter-institucional de acciones colectivas.

De esta forma, se presupone que diversos enfoques analíticos y estratégicos pueden generar mayor empoderamiento para la población afectada; no obstante, la realidad no siempre acoge en las mejores condiciones, y ello es entendible, si se considera la sobreoferta institucional, los procesos inconclusos, las expectativas generadas en la población, y en especial, las acciones que suelen repetirse en el territorio.

Ahora, al plantear que el departamento se constituye en el ente dinamizador de los derechos humanos surge un desafío inherente al carácter multicultural y biodiverso del contexto, en el cual las dinámicas sociales cambian constantemente exigiendo una estructura flexible para la intervención y despliegue institucional que privilegien las necesidades territoriales por encima de los indicadores y metas planteados desde la centralidad del gobierno nacional y del departamento.

De ahí la importancia de espacios donde se logren acciones de articulación en los ejes temáticos construidos institucionalmente; procesos, donde los resultados trascienden la formación de “capital social” y permiten el empoderamiento comunitario, evitando la exposición personal y la estigmatización de líderes y lideresas en los espacios colectivos, recayendo el riesgo del conflicto ante los actores institucionales.

La estructura propuesta para el Plan de Acción Departamental en DDHH y DIH de Nariño tiene una estructura común que responde a los requerimientos del gobierno central, ello en la medida que permita su ejecución así como su articulación con el Plan Nacional de Acción, la estructura contiene: (a) El análisis situacional (problema estructurante y árbol de causas e impactos); (b) la construcción de objetivos de mediano plazo (4 años); (c) las estrategias; (d) la definición de programas y proyectos (acciones o planteamientos operativos para la ejecución) y; (e) los indicadores y metas para el seguimiento, monitoreo y evaluación.

El Plan de Acción es un instrumento de planificación mediante el cual cada dependencia de la Administración territorial, ordena y organiza acciones, proyectos y recursos en una vigencia para ejecutar los proyectos que darán cumplimiento a metas previstas. De esta ordenanza surge la importancia de la diada “núcleo flexible” y “periferia” de las políticas pública, planteadas por Restrepo, ello ya que la dinámica e interlocución del gobierno departamental es definitivo, así, las “decisiones colectivas” (Restrepo, 2006, 38) son respuestas al debate que pondrá en marcha las políticas públicas en una vigencia determinada, afectando las dimensiones de lo público, del Estado y de la organización social.

Así, el Plan de Acción no es más que un instrumento operativo de ejecución de proyectos, donde las instituciones públicas tienen la labor de construir colectivamente las vías para garantizar el mejoramiento de condiciones vida, la atenuación del conflicto y la posibilidad de generar otros medios para el acceso a la seguridad, el ejercicio ciudadano y la sostenibilidad, es decir, la realización de derechos.

CAPITULO III

7.1. Acciones en el marco de la política pública de derechos humanos para la zona de frontera

Este capítulo pretende hacer un paralelo entre las acciones desarrolladas en el marco de la política pública de derechos humanos para la zona de frontera y la afectación permanente en el territorio, la comunidad. Acciones que desde un proyecto externo que contiene distintas actividades y contempla las “necesidades” poblacionales se hace inoperante de no generar confianza, ayuda recíproca y cooperación con la población dando como resultado una reproducción de las condiciones de inequidad.

En ese sentido, se sigue la propuesta realizada por John Durston con respecto a la noción de “Capital Social”⁶³, la cual lleva a reconocer la importancia del trabajo colectivo y la construcción de acuerdos comunitarios, siendo esta característica fundamental a la hora de concretar acciones que a futuro construyan una política pública. Así, durante este capítulo se presenta una reflexión analítica en torno a las acciones en el territorio de frontera.

7.1.1. Acciones en derechos humanos

Antes de desarrollar las acciones adelantadas en la materia hay que precisar que el capital social

“Hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación. El paradigma del capital social (y el del neoinstitucionalismo económico en que aquél se basa en parte) plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación pueden contribuir a tres tipos de beneficios: (a)

⁶³Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario? División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile, 2000.

Reducir los costos de transacción; (b) producir bienes públicos, y (c) facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.” (Durstun, 2000: 7)

De acuerdo a lo anterior, unas relaciones estables entre actores sociales pueden lograr mayor eficacia en los procesos de concertación, implementación y despliegue de capital económico y humano en procesos de intervención en los territorios. Es decir, los sujetos sociales y los procesos endógenos que llevan a cabo organizaciones sociales, líderes y demás actores, no son independientes, no juegan en escenarios aislados, sino que interactúan permanentemente, y por tanto, los procesos externos provenientes del Estado, los proyectos de cooperación internacional y las ONG, están supeditados a las dinámicas territoriales, sin que ello implique la inexistencia de criterios técnicos y de lectura territorial/contextual.

Esta interacción suele verse comprometida por el protagonismo ideológico y político de sujetos e instituciones, discusiones que generan acciones poco eficaces ante las necesidades territoriales; de ahí surge el interés por la noción de capital social comunitario, ya que su planteamiento hace pensar en el empoderamiento de la población, siendo una alternativa para los de implementación de políticas públicas.

Es decir, la posibilidad de una evaluación de satisfacción, impacto, resultados y eficiencia (Vargas, 1999, 149) asertivo es más probable si se cuenta con un capital humano comprometido con sus necesidades, con la realidad presupuestal y con las limitaciones propias de los programas desarrollados. En ese sentido, la capacidad de interlocución y demanda de las organizaciones sociales genera mayor movilidad a los intereses comunes dejando a un lado posiciones ideológicas que constantemente impiden la concertación de temas y estrategias para implementarse en los territorios.

7.2. Acciones en el eje vida y paz

7.2.1. Seguridad ciudadana

De acuerdo a la información suministrada por la Oficina de Paz, con respecto a la zona de frontera se logró conformar un equipo técnico de cuatro (4) profesionales de apoyo para la Oficina de Paz; se logró la formación de 60 funcionarios, 32 especialistas en DDHH y DIH en un diplomado desarrollado en convenio con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); y se conformó el observatorio de desarme reintegración y desmovilización y se hicieron reuniones de seguimiento y diagnóstico publicados en la página web de Universidad Nacional.

Se dio continuidad al tema de las alertas tempranas conjuntamente con autoridades nacionales disminuyendola alerta en el sector de la cordillera occidental. Durante el segundo semestre de 2011 se realizaron cinco (5) reuniones del Comité Intersectorial de Alertas Tempranas (CIAT) donde las instituciones presentaron acciones para atender las recomendaciones de los informes de riesgo y notas de seguimiento de los municipios más afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

De igual forma se aseguraron los procesos electorales; se atendieron requerimientos de informes a nivel nacional, regional, municipal y de ciudadanía; se adelantó las disposiciones de la Ley 670 de 2001 y la Ley de Infancia y Adolescencia; se fortaleció la Red Interinstitucional de Comunicaciones para coordinar acciones preventivas de seguridad; y se reactivó el Consejo Departamental de Estuperficientes con el propósito de contrarrestar el tráfico en la zona de frontera.

La información presentada para este componente responde a las acciones adelantadas en la zona de frontera, su enfoque muestra un claro interés por el fortalecimiento institucional, donde la incidencia de sus acciones trasciendan espacios coyunturales y generen una capacidad organizacional que permita contar con un respaldo para la población; no obstante, vale preguntarse ¿cómo los temas

de formación y difusión de la situación humanitaria puede convertirse en un elemento que genere mecanismos de regulación sin que se exponga a la misma población civil, tema que hace parte del enfoque que guía toda acción en derechos humanos?.

7.2.2. Promoción y protección Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En este aspecto, las acciones adelantadas en materia de derechos humanos implican la coexistencia de diferentes ONG y Agencias de Cooperación Internacional que han logrado un despliegue considerable en el departamento. Cabe destacar que desde la Oficina de Paz, se ha logrado articular procesos a través de la acción conjunta de dichas organizaciones y las disposiciones nacionales.

En el marco de la Semana por la Paz se hicieron dos (2) reuniones y una (1) marcha por la paz en el año 2011; se realizó el diplomado en educación del riesgo por MAP con ocho (8) municipios del sur y costa pacífica con el apoyo del Programa Conjunto Ventana de Paz en el año 2011 y la colaboración del equipo de Educación en Emergencia talleres de educación en el riesgo en 60 municipios.

Se realizó la jornada radial de solidaridad con las víctimas del conflicto "Enlazados por la Paz de Nariño con Justicia Social" donde están enlazadas más de 30 emisoras del Departamento con cobertura en más de 20 municipios, también se logró la publicación de un CD ROM con formato de audio y lectura en PDF, para población en situación de discapacidad.

En cumplimiento con el Plan de Acción Operativo y la creación de un espacio Colombo Ecuatoriano para coordinar acciones de prevención, atención integral a las víctimas y judicialización se realizó el "Tercer Encuentro Académico Binacional de Lucha contra la Trata de Personas" en la provincia de Imbabura - Ecuador en Agosto de 2011 logrando la aprobación del Instrumento denominado Protocolo Binacional colombo-ecuatoriano de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes

de Trata de Personas, entregado a ministerios del Interior, Justicia y Cancillerías de ambos países.

De igual manera se realizó la Semana de Homenaje a personas desaparecidas en el año 2011; al igual que se concretaron reuniones de la subcomisión de prevención y protección donde se coordinó las acciones pertinentes para proteger a las personas amenazadas en el marco del Decreto 1740 de 2010; finalmente, se realizaron avances concernientes al Plan Integral Único Departamental (PIU) para la población en situación de desplazamiento, movilizándose así recursos para las vigencias municipales, claro está, buscando el fortalecimiento de las organizaciones de la población civil.

Como puede observarse estas acciones responden al tema de fortalecimiento institucional y al “empoderamiento” sobre el tema por parte de las organizaciones sociales, sin embargo, el panorama de conflicto, la persecución de líderes y las reiteradas amenazas a ONG locales da cuenta de las dificultades inherentes a los programas de protección y defensa en derechos humanos.

7.3. Minas Antipersonas Y Munición sin explotar- MAP Y MUSE

La gestión territorial en Nariño ha enfatizado su labor en el fortalecimiento institucional de la Acción Integral Contra Minas Antipersonas (AICMA) en la identificación de las responsabilidades y competencias institucionales así como las instancias de coordinación y gestión “el comité departamental y los subcomités.

El comité del AICMA departamental es la instancia de planeación, priorización, seguimiento y evaluación de las acciones conducentes a la atención de las amenazas generadas en el territorio por MAP/MUSE. El comité de minas antipersonal se ha reunido en tres (3) ocasiones en el año, entre sus prioridades y objetivos está un decreto sobre la reestructuración de la política organizacional y operativa, también el Plan de Acción Bianual donde se priorizaron acciones en los cinco (5) componentes de la política AICMA departamental, dando lugar a cinco (5) subcomités, que abordan cada uno de los componentes: educación y

prevención del riesgo de minas antipersonal, atención integral a víctimas de MAP y MUSE, desminado, gestión de información y gestión territorial; los dos últimos transversales a los anteriores.

En cada uno de los subcomités se priorizaron acciones adscritas al plan del AICMA orientado a mejorar la respuesta interinstitucional, fortalecer la capacidad instalada del departamento en sus instancias de coordinación. No obstante, en el 2011 se encuentra un aumento significativo en el número de víctimas por minas antipersonal reportándose 61 víctimas hasta el mes de octubre. Los municipios más afectados para el año 2011 son, Tumaco con 31 víctimas, Barbacoas con ocho (8) víctimas e Ipiales con siete (7) víctimas, ante ello, se ha avanzado en cuanto al estudio de casos y asignación de citas medicas para las víctimas (Oficina de Paz, 2011).

Nuevamente estas acciones responden al carácter institucional y aunque se registra un alto interés en la población, la información presentada muestra una visión que deja a un lado la posibilidad de entablar mecanismos que propendan por la acción ciudadana y al mismo tiempo por la seguridad individual.

En los ejes y acciones mencionadas se observa la tendencia a construir capital social; su identificación, las condiciones internas y externas que configuran su acción práctica determinan una serie de posibilidades que a futuro pueden forjar una alternativa para el manejo de la temática de este estudio. En el marco del Programa Conjunto Ventana de Paz del año 2010 se adelantaron diferentes acciones que se vieron reflejadas en características de formación de capital social:

- El control social a través de la imposición de normas compartidas por el grupo y el castigo de individuos transgresores. En el caso de acciones adelantadas con el Pueblo Pasto se adelantaron espacios de articulación entre jurisdicción especial indígena y justicia ordinaria con la participación de representantes de las comunidades, la institucionalidad pública y representantes del programa.

- La creación de confianza entre los miembros de un grupo. En las comunidades las tensiones presentes entre la administración municipal y ciudadanos es evidente, pero cuando se encuentra aliados estratégicos como es el caso de la Secretaria de Desarrollo Comunitario de Cumbal desde donde se gestionaron procesos comunitarios donde la inclusión de la población y las organizaciones sociales para las concertaciones en temas de los PIU dieron lugar a alianzas estratégicas para establecer relaciones de confianza.
- La resolución de conflictos por líderes o por una judicatura institucionalizada, donde se buscó construir escenarios de interlocución donde sociedad civil, Estado y otros actores sociales lograran establecer los ajustes pertinentes a los Planes Subregionales de Acción En Derechos Humanos, la alcaldía con la Secretaria de Desarrollo Comunitario, la Personería Municipal y la representación de la Comunidad.
- La movilización y gestión de recursos comunitarios y la generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo. La suma de voluntades, de acción hacen que las comunidades reconozcan el capital social como uno de sus recursos que si bien no son económicos, determinan la materialización de procesos sociales.

Ahora bien, para que los procesos sociales en el tema de derechos humanos lleguen a concretarse de manera efectiva en principios de la articulación, el primero a partir de **acciones conjuntas** donde la suma de voluntades y acciones permitieron acciones coordinadas en vez de acciones dispersas; **ordenadas** donde se recogió toda una ruta de planeación que responde a una planeación general; planes de desarrollo, planeación sectorial, temática que pasa a acciones prácticas, posteriormente, **sistemáticas** donde se buscó ordenar, clasificar y valorar las acciones que se pretende adelantar, y finalmente, el establecimiento de actores con **responsabilidad** política en el sentido que aporta elementos para la

construcción de tejido social, fortalecimiento organizativo y acciones éticas con las comunidades.

En los procesos concernientes a los Planes de Acción en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario se identificaron dos (2) elementos orientadores para trazar la ruta de articulación:

(a) Identificación temática de las acciones, que permitió hacer un estado del arte en los instrumentos de planeación, a nivel departamental, regional y municipal. De acuerdo al nivel de articulación de estos instrumentos se buscó puntos de encuentro para su coordinación: Plan de Desarrollo Municipal, Plan Integral Único, Plan de Manejo Ambiental, entre otros.

(b) Identificación presupuestal. Identificados los puntos de encuentros se hace indispensable la asignación presupuestal del Plan de Desarrollo, específicamente en el Plan Operativo Anual de Inversiones, donde se estableció la destinación de recursos; acción que permitió establecer contrapartes y rutas de gestión para la cofinanciación de actividades reduciendo costos de transacción.

El proceso de conformación de capital social y de elementos orientadores para las rutas de articulación permiten la acción conjunta, la optimización de recursos a través de bolsas comunes para la reinversión y la formación de bien público relacionados con el imaginario colectivo y la apropiación del territorio; es decir, al articular acciones es posible una sinergia social que involucra tanto a actores beneficiarios como a constructores y receptores de ganancias para la apropiación de procesos que van de la mano con la consolidación de comunidades y territorios sostenibles.

7.4. El Plan Integral Único (PIU) en la zona de frontera

Los lineamientos de articulación a nivel nacional y departamental constituyen la base de la administración política para la atención de población objeto en el tema de derechos humanos. Como muestra de la complejidad que representa el manejo

coordinado de las acciones que constituyen una política pública en derechos humanos a continuación se presenta los PIU en los municipios de frontera.

7.4.1. Cuaspud - Carlosama

El documento formulado presenta tres (3) partes, la primera delimita los fundamentos del llamado “Plan de Contingencia para la Atención Humanitaria de Emergencia en Desplazamientos Masivos en el Municipio de CuaspudCarlosama”⁶⁴, aquí se desarrolla la misión, objetivos y principios bajo los cuales se llevó a cabo el proceso, dando lugar a la presentación del enfoque de derechos y los ejes transversales nacionales y departamentales bajo los cuales se rige el Plan Departamental.

En el segundo apartado se realiza una caracterización general del municipio que expone el marco jurídico que rige los principios y obligaciones referentes a la atención humanitaria, se desarrolla la política local frente al tema, donde se manifiesta que el Plan de Contingencia debe estar articulado con el Plan de Desarrollo Municipal:

“En el plan de Desarrollo 2008–2011 del Municipio de Cuaspud-Carlosama ‘Con Trabajo y Gestión, Construimos futuro se tiene previsto el [...] Apoyo a la Población vulnerable, donde la propuesta entonces es a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas de esta población, trabajando mancomunadamente con el Cabildo Indígena, para que las políticas públicas dirigidas a este sector sean realmente equitativas en los beneficios sociales” (Plan de Contingencia Municipio de CuaspudCarlosama).

En un tercer apartado se desarrolla a profundidad las acciones para atender la urgencia y emergencia del tema, en este punto se conciben: Albergues temporales; oferta institucional para la atención de la emergencia e; intervención o

⁶⁴Municipio de Cuaspud-Carlosama. Plan de Contingencia para la Atención Humanitaria de Emergencia en Desplazamientos Masivos en el Municipio de CuaspudCarlosama. 2009.

apoyo de Agencias de Cooperación. Posteriormente presentan los procedimientos para la contingencia: la notificación y declaración del evento, las alertas tempranas, la notificación de los desplazamientos en marcha, la activación de la emergencia y la ruta para atender la urgencia y emergencia de los desplazamientos masivos.

En este mismo apartado se presentan los instrumentos de seguimiento del plan: indicadores de gestión, resultado, estructura y proceso; finalmente se presenta los elementos de adopción del plan de contingencia.

En la tabla 10 se presenta una síntesis de la oferta institucional para la atención de la emergencia, en la cual se expone al responsable, las acciones pertinentes y los actores de coordinación; ello permite identificar los elementos que interactúan y la ruta de atención que se desarrolló en el municipio.

Tabla 10. Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia

ENTIDAD	ACCIONES	ACTORES DE COORDINACIÓN
Alcalde - Secretario de Gobierno	Convoca a Sesión Extraordinaria de Comité Municipal para AIPD para analizar la situación.	Acción Social, Alcalde y Personería.
Secretario de Gobierno	Coordina el suministro de ayuda alimentaría y no alimentaría, suministro de agua potable y manejo de residuos sólidos.	Acción Social, ICBF, Personería, Organismos de Socorro.
Comité Municipal AIPD	Coordina las adecuaciones y el reglamento de operación de los sitios destinados para albergues temporales.	Representantes de instituciones y representantes de la población afectada.
	Realiza el seguimiento y control la atención humanitaria de emergencia.	Acción Social.
	Analiza la existencia de condiciones necesarias que garanticen el retorno y coordina las acciones que correspondan	Acción Social.
Personería	Realiza contactos con la comunidad	Acción Social,

	afectada por el desplazamiento con el fin de evaluar las condiciones, adelantar el censo de la población e identificar líderes.	Personería y Organismos de Socorro.
Director Local de Salud	Coordina Jornadas de Salud, atención psicosocial y otros servicios.	Empresa Social del Estado, IPS Indígena, IPS Solidaria.
	Coordina la prestación del primer nivel de atención en salud: urgencias, remisiones, según la necesidad y grado de complejidad de la patología encontrada.	I.D.S.N., Centro de Salud, IPS Indígena Cuaspud Carlosama e IPS Solidaria
	Coordina el desarrollo de programas de Vigilancia epidemiológica y el control de factores de riesgo.	I.D.S.N., Centro de Salud, IPS Indígena Cuaspud Carlosama e IPS Solidaria
	Desarrolla programas de prevención y promoción de la salud, jornadas de recreación y manejo del tiempo libre.	Plan Territorial de Salud Pública
	Realiza informes, los difunde en instancias del orden municipal y los reporta a I.D.S.N.	Organismos de Socorro y D.L.S.
Centro de Salud; ESE, IPS Indígena e IPS Solidaria	Coordina el desarrollo de programas de vigilancia epidemiológica y el control de factores de riesgo. Atiende urgencias. Suministra medicamentos.	Dirección Local de Salud, I.D.S.N.
Policía	Realiza la vigilancia y el control de las zonas dispuestas como asentamientos provisionales	Comité Municipal de AIPD
Parroquia	Brinda apoyo para conseguir alimentos.	Comité Municipal de AIPD
	Vincula a niños(as) y jóvenes a grupos juveniles a jornadas de recreación.	
	Presta atención psicosocial a través	Secretaría Salud

	de la Unidad Móvil.	Municipal, Unidad Móvil.
	Vincula a menores de 7 años a hogares comunitarios y FAMI.	Secretaría Salud Municipal.
Representante desplazados	Participa en la organización y seguimiento de la entrega de las ayudas humanitarias.	Comité Municipal de AIPD
	Facilita la realización de jornadas con las comunidades.	
Acción Social	Coordina con el municipio la atención humanitaria y las demás acciones con los organismos del sistema y la cooperación con Acción Social.	Comité Municipal de AIPD
Fuente: Elaboración propia en base al Plan de Contingencia Municipio de CuaspudCarlosama		

7.4.2. Cumbal

El documento formulado presenta a manera de introducción y marco legal la formulación e implementación del PIU municipal, posteriormente se desarrolla principalmente en cinco (5) puntos⁶⁵. El primero realiza una caracterización general del municipio exponiéndola composición, distribución poblacional, actividades productivas, medios y vías de comunicación urbana y rural, condiciones sociales, (salud, educación, ingreso, empleo) y culturales, en términos de etnias del municipio.

En el segundo apartado se plantea una caracterización del desplazamiento, donde se expone un análisis local y regional de la dinámica de expulsión y recepción de población, se desarrollan los factores de riesgo y las causas del desplazamiento.

En tercer lugar, se hace una caracterización de la población desplazada: sexo, edad, grupos étnicos, niños, niñas y adolescentes sin acompañamiento,

⁶⁵Municipio de Cumbal. Plan Integral Único (PIU) Cumbal. En Minga por los derechos de la población desplazada 2010 – 2012.

discapacidad, con jefatura femenina y masculina), perfiles ocupacionales y ubicación geográfica.

Como punto cuarto se expone la matriz de identificación de riesgos utilizando la metodología de árbol de problemas; y finalmente; en quinto lugar, se realiza la “Caracterización de la oferta institucional, existencia de programas de prevención y atención existentes”, donde se presenta la información de los recursos asignados y disponibles para atención a población desplazada, financieros, físicos y logísticos, humanos y técnicos; los factores incidentes en el nivel de atención y de asignación de recursos y los ajustes institucionales requeridos para la implementación del PIU.

Finalmente el documento presenta anexos sobre la formulación del Plan de Acción del Plan Operativo, del seguimiento e implementación del PIU y de la primera medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) a nivel de hogares desplazados complementada con la información de las instituciones encargadas de la atención (línea base).

En la tabla 11 se presenta una síntesis de la oferta institucional para la atención de la emergencia en la cual se presenta al responsable y las acciones pertinentes; ello permite identificar los elementos que interactúan y la ruta de atención que se desarrolló en el municipio; no se presenta la información detallada de los proyectos adelantados, información que está contenida en el documento.

Tabla 11. Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia

ENTIDAD	ACCIONES
Secretaria de Gobierno	Ejecutar todas las acciones tendientes a proteger a esta población en los diferentes sectores y a brindar ayudas humanitarias a toda población en situación de desplazamiento. En lo relacionado a paquetes alimentarios, subsidio de transporte, subsidio de arrendamiento, kit de cocina y aseo, adquisición de vivienda usada, dinero y medicamentos.

Secretaria de Salud	Dentro de este punto todas las personas que están inscritas dentro del registro único de población desplazada (RUPD), cuentan con un carnet de salud ya sea de la empresa Mallamas, Asmet, Emssanar o Caprecom, etc. Atención en actividades programadas por Salud Publica.
Secretaria de Educación	La mayoría de niños y adolescentes pertenecientes a la población desplazada se encuentran estudiando en los distintos centros educativos, donde por parte de la administración municipal se les está colaborando con los uniformes y útiles escolares y exoneración de pago de matrícula y restaurante escolar con la certificación de situación de desplazamiento.
Acción social Familias en Acción	Programa FAMILIAS EN ACCION: subsidios de nutrición, básica primaria y secundaria.
ICBF	Programa: Desayunos infantiles y Adulto Mayor.
Planeación y Desarrollo	Ayuda en adquisición de lotes. Proyecto de lote de terreno destinado a la población en situación de desplazamiento adjudicado por el Alcalde Municipal, mediante resolución No 1040 de mayo 18 de 2007. Elaboración del proyecto para construcción de vivienda rural en sitio propio "Cumbe".
UMATA	Elaboración de proyectos productivos: (cuyes, ebanistería y lácteos).
Inspección de Policía	Recibir quejas y denuncias de toda la población desplazada para dar solución, a los diferentes problemas que ellos presentan.
Comisaria de Familia	Asesoría en conflictos intrafamiliares y búsqueda de alternativas de solución a los diferentes problemas que presenta esta población.
Personería Municipal	Verificar los derechos de esta población vulnerable. Atención de las necesidades que presenta esta población y seguimiento.
Fuente: Elaboración propia en base al Plan Integral Único Cumbal	

7.4.3. Ipiales

El documento presenta a manera de introducción el marco legal la formulación e implementación del PIU municipal, posteriormente se desarrolla principalmente en cinco (5) puntos⁶⁶. La primera realiza una caracterización del contexto local donde se expone la composición, distribución poblacional, las actividades productivas, medios y vías de comunicación urbana y rural, las condiciones sociales, (salud, educación, ingreso, empleo) y culturales.

En un segundo apartado se plantea una caracterización de del desplazamiento, donde se expone un análisis local y regional de la dinámica de expulsión y recepción de población, se desarrollan los factores de riesgo y las causas del desplazamiento.

En tercer lugar se hace una caracterización de la población desplazada: sexo, edad, grupos étnicos, niños, niñas y adolescentes sin acompañamiento, discapacidad, con jefatura femenina y masculina), perfiles ocupacionales y ubicación geográfica.

Como punto cuarto se expone la matriz de identificación de riesgos, utilizando la metodología de árbol de problemas; y finalmente; en quinto lugar se realiza la “Caracterización de la oferta institucional, existencia de programas de prevención y atención existentes”, en este apartado se presenta la información presupuestal de los recursos asignados y disponibles para atención a población desplazada, financieros, físicos y logísticos, humanos y técnicos; los factores asociados a atención y de asignación de recursos y los ajustes institucionales requeridos para el PIU.

⁶⁶Municipio de Cumbal. Plan Integral Único (PIU) Cumbal. En Minga por los derechos de la población desplazada 2010 – 2012.

Finalmente el documento presenta anexos sobre la formulación del Plan de Acción, la formulación del Plan Operativo, del seguimiento e implementación del PIU y de la primera medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (IGED) a nivel de hogares desplazados complementada con información de las instituciones encargadas de la atención (línea base) y los anexos.

En la tabla 11 se presenta una síntesis de la oferta institucional para la atención de la emergencia, en la cual se expone al responsable y las acciones pertinentes; ello permite identificar los elementos que interactúan y la ruta de atención que se desarrolló en el municipio, debido a la extensión del documento no se presenta la información detallada de los proyectos adelantados, información que está contenida en el documento elaborado por la alcaldía del Municipio de Ipiales.

Tabla 12. Síntesis oferta institucional para la Atención de la Emergencia

ENTIDAD	ACCIONES
Componente: Prevención y Protección	
Objetivos: Los actos de violación a los DDHH y DIH en las zonas de riesgo de desplazamiento han disminuido de manera sustancial.	
Secretaría de Gobierno. Mesa Municipal. PPDH – MIJ.	Fortalecimiento de la mesa de prevención y protección para analizar temas especiales de seguridad y DD.HH entre la fuerza pública, Secretaría de Gobierno y la Personería Municipal.
	Fortalecimiento organizativo a las OPDV en prevención y frente al reclutamiento especialmente a menores.
Secretaria de Gobierno;OPDV; PPDH; Componente de victimas; Programa Ventana de Paz	Realizar un plan de trabajo con el PAICMA para el desarrollo trabajos educativos con la población de la Victoria en riesgo de MAP Y MUSE.
Ministerio del Interior; PPDH; Sec. Gobierno	Fortalecer la ruta de protección de líderes y lideresas.

CDAIPDV; CMAIPDV	Establecer un proceso de coordinación con el Departamento, La Nación y el Municipio de Ipiales para el impulso de la política de frontera.
Objetivo: Se ha dado a conocer la normatividad relacionada a la protección de bienes, tierra y patrimonio a la población en riesgo y en situación de desplazamiento.	
CMAIPDV; CDAIPDV	Implementación de un plan conjunto Institucional Local, Departamental, Nacional de PyPde violaciones de los DD.HH e infracciones al DIH en las zonas de mayor riesgo.
	Implementación de una estrategia conjunta Institucionalidad Local, Departamental, Nacional y OPDVs para fortalecimiento del arraigo de las comunidades en riesgo de desplazamiento.
Acción Social; OPDVs; PPDH	Difusión y apropiación institucional y comunitaria del Plan de contingencia del municipio
	Capacitar a los líderes y lideresas en los procesos de titulación de bienes y patrimonio.
Objetivo: IDENTIFICACIÓN. Se ha garantizado a todas las personas en situación de desplazamiento del Municipio de Ipiales el acceso a los documentos de identidad especialmente a los niños, niñas y adolescentes de 7 a 17 años sin tarjeta de identidad.	
Red Juntos, Personería municipal, las Asociaciones Secretaria de Gobierno.	Realización de jornadas de identificación coordinada entre la alcaldía municipal, secretaria de gobierno, Registraduría y representantes de las Asociaciones.
Objetivo: SALUD. Toda la población en condición de desplazamiento contara con la afiliación al SGSSS. La población desplazada será atendida en sus enfermedades de acuerdo a cada una de las especialidades y realizar la gestión para el traslado de los pacientes	
Secretaria de Salud, ESE Municipal, Personería y Secretaria de Gobierno, RED JUNTOS	Promocionar la afiliación al SGSSS, para que las familias acudan a la Secretaria de Salud y cuenten con su carnet de Salud.
Secretaria de Salud- IDSN-EPS-S	Cumplimiento del Acuerdo 415 a las EPS autorizadas en el Municipio de Ipiales.

Secretaría de Salud - IDSN-ESE.	Capacitación en Deberes y Derechos y Rutas de atención en Salud dirigida a las asociaciones de PD.
EPS, Secretaría de Salud y Representantes de la PSD.	Reunión con las EPS, Secretaría de Salud, IDSN y Representantes de la PSD, para exigir el cumplimiento relacionado con el sistema de Referencia y Contrareferencia.
Objetivo: REGISTRO. Agilizar los trámites para que las declaraciones se realicen en los términos de Ley y se garantice el acceso al RUPD.	
Personería Municipal, Defensoría y Procuraduría Providencial, Procuraduría Regional de Nariño y CDAIPDV.	Personería Municipal, Defensoría y Procuraduría Providencial, oficiarán a Acción Social sobre las razones de índole jurídico administrativo y técnico que impiden ofrecer una respuesta de los términos de Ley a las solicitudes de declaraciones.
Objetivo: EDUCACIÓN. Los estudiantes desplazados que carecen de recursos para cubrir los gastos que exigen las instituciones educativas o centros educativos (uniformes, textos, contribuciones) son apoyados económicamente por el Municipio de Ipiales y ofrecer atención psicológica a los estudiantes que lo requieran. Lograr la cobertura total de la población escolar en condición de desplazamiento.	
RED JUNTOS, Los Representantes de las Asociaciones, Personería, Pastoral Social, Cruz Roja Ipiales, SISBEN y Secretaría de Educación.	Los directores de las instituciones y centros educativos y la coordinación del director de núcleo, identificarán periódicamente el listado de niños desplazados de escasos recursos económicos que requieren e apoyo educativo y de la atención psicosocial.
	Reunión de planificación RED JUNTOS, los Representantes de las Asociaciones, Personería, Pastoral Social, Cruz Roja Ipiales, SISBEN y Educación para definir las acciones que permitan identificar a los NNA desescolarizados.
Objetivo: GENERACIÓN DE INGRESOS Y ACCESO A TIERRAS. La población desplazada del municipio de Ipiales, lograr acceder a los proyectos de generación de ingresos de tierras y capacitación laboral que permiten el sostenimiento económico de sus familias.	
Secretario de Desarrollo Social, Secretaria de Hacienda, SENA, Secretaria de Planeación y	El Secretario de Desarrollo Social convocara al SENA, Secretaria de Planeación, INCODER y Representantes de la OPDV para iniciar un proceso que permita formular proyectos para la generación de ingresos de acuerdo a la vocación laboral y a las necesidades de la Población

Representantes de la OPDV	desplazada, estableciendo el monto de la cofinanciación y la gestión que se requiera para lograr su ejecución.
La Secretaria de Desarrollo Social y el INCODER; Subsecretaria de Asistencia Agropecuaria e INCODER.	Bajo la coordinación de la Secretaria de Desarrollo Social se iniciara un proceso con la participación del INCODER y los representantes de la OPDV que permitan asegurar la formulación de proyectos que permitan acceder al programa de Subsidios de tierras.
Objetivo: VIVIENDA. Las familias desplazadas del municipio de Ipiales han accedido a proyectos de vivienda de interés social en el Sector Urbano y Sector Rural.	
Secretaria de Planeación y Subsecretaria de Vivienda, Subsecretaria Control Urbano, Gobernación, Acción Social, Banco Agrario, Cooperación Interna., FONVIVIENDA.	La oficina de planeación gestionará y liderará dos proyectos de vivienda con los que se pretende beneficiar 143 familias de las cuales son 73 urbanas y rurales 70 familias.
Componente: Fortalecimiento participación y capacidad institucional	
Objetivos: Garantizar la participación efectiva de la población en situación de desplazamiento y las autoridades étnicas en el comité municipal y la política pública de prevención y atención integral al desplazamiento forzado.	
Secretaria de Gobierno.	Fortalecimiento operativo, organizativo de las OPDV y la Mesa Municipal. PPDH. CDAIPDV. CMAIPD
Mesa Municipal	Acompañamiento a la PD no organizada
Secretaria de Gobierno;CMAIPDV	Autoridades étnicas para que participen en la mesa municipal de OPDV.
	Talleres con autoridades étnicas para ruta de atención con enfoque diferencial
Objetivos: Fortalecer el funcionamiento y la operatividad del comité municipal, a través de la apropiación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación del PIU en coordinación con el SNAIPD.	
Secretaria de Planeación; Secretaria	Implementar una ruta de fortalecimiento del comité municipal.

Hacienda; Mesa de Prevención; CMAIPDV; Representantes OPDV; Autoridades Étnicas	Establecer la mesa técnica de gestión, seguimiento y evaluación del PIU.
	Mejorar los niveles de coordinación, complementariedad, comunicación con el SNAIPDV.
Fuente: Elaboración propia en base al Plan Integral Ipiales.	

El recorrido realizado por los PIU muestra cómo las actividades y la interrelación de actores privilegian procesos tecnocráticos, rutas de gestión y asignación de recursos. Dichos ajustes muestran una “positivización” de procesos, indispensable claro está; por otra parte, generan guías para funcionarios e instituciones con objeto de tener mecanismos que permitan optimizar las acciones a la hora de implementar políticas públicas, sin embargo, dichos planteamientos llevan a preguntarse si este enfoque reproduce una visión paternalista para el manejo de estas temáticas.

La vinculación de diferentes actores nacionales e internacionales en los procesos de adecuación, formulación e implementación de estas políticas hace pensar si existe una imposición externa o si se juega un papel neutral en función de los intereses territoriales. De esta forma, el tema de la objetividad se somete a los mandatos que rigen a actores como las Agencias de Cooperación Internacional (ACNUR; PNUD; otros), por tanto, su papel debe ser cuestionado en la medida en que sea posible un papel receptivo que integre necesidades poblacionales y activo en la medida en que logre viabilizar desde los saberes tradicionales procesos eficientes de interlocución, participación y empoderamiento de procesos sostenibles en función del territorio.

8. CONCLUSIONES

Nariño es un departamento rico en múltiples características, se destaca su variedad ambiental y cultural, cuyas condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y de conflicto constituyen un escenario en el cual la afectación sistémica y continuada de la población configura la violación de derechos humanos para la población de la zona de frontera. Como consecuencia, la acción del Estado ha aumentado a través de la implementación de la política de seguridad democrática con distintos planes: Plan Colombia, Plan Patriota, Plan Fronteras para la Prosperidad, entre otros; avances cuyo resultado devino en un escalonamiento del conflicto en el departamento.

De otra parte, la interacción de dinámicas nacionales y regionales incidió en la reconfiguración del conflicto armado, incrementando la presencia de nuevos actores armados ilegales en el departamento haciendo evidente la insuficiente actuación del Estado. En este sentido, las garantías biopolíticas que la “securitización” del territorio pretendía proveer bajo la insignia de la “seguridad democrática” son deficientes, su resultado fue un reverso en el uso de la fuerza en el cual la ofensiva militar devino en mayor afectación para la población que se pretende proteger.

Este escenario, complejo en dinámicas, actores y mecanismos de intervención, se articulan a la actuación de un gobierno cuyo discurso de confrontación armada no ha logrado recuperar el monopolio de la violencia; además, la atenuación de los impactos del conflicto mediante dispositivos de normalización y regulación de carácter asistencialista no constituyen una respuesta a las difíciles condiciones socioeconómicas del territorio, exigiendo intervenciones contextualizadas al impacto del conflicto en el departamento.

Estas necesidades han sido abordadas desde el gobierno nacional dando lugar a los procesos de descentralización en el tema de derechos humanos, plasmado en

políticas públicas consignadas en los planes de desarrollo departamentales y municipales, de ahí la importancia de entablar claramente instrumentos como el Plan de Acción en Derechos Humanos, los Planes Subregionales de Acción en Derechos o los Planes Integrales Únicos; mecanismos que representan una tentativa de articulación en torno a los lineamientos nacionales en derechos humanos exigiendo respuestas locales a problemas globales, cuestión que da lugar a arduas discusiones si se toma en consideración las características históricas de las instituciones del Estado en Nariño.

En la actualidad, el rol de las instituciones se enfoca hacia una construcción participativa, donde el papel de la ciudadanía, la reivindicación de derechos y la resistencia de la sociedad civil encara la exigencia de las respuestas locales, ello sin que pretender un detrimento del Estado, sino por el contrario, exige procesos profundos de interlocución entre actores sociales y las instituciones. Condición que lleva a repensar el ejercicio ciudadano como alternativa en los territorios, por ende, el conflicto y su reconfiguración en la frontera presenta condiciones complejas para todo el proceso de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación, ello en la medida de la heteronomía que presenta el territorio.

De este modo, la construcción de política pública en derechos humanos y sus instrumentos exige procesos de coordinación intersectorial, donde los actores sociales tengan un proceso de participación en función del territorio, evitando que la acción de los defensores de derechos humanos y las ONG se convierta en una administración de recursos, es decir, la función de estas organizaciones no puede reducirse a acciones encaminadas a administrar crisis coyunturales, sino que deben seguir los objetivos planteados a nivel local, regional y nacional.

Para ello, la integración de actores en un departamento caracterizado por la diversidad constituye un desafío que trasciende el tema de derechos humanos, sin decir que el tema no sea fundamental para el territorio; es entonces que las acciones coordinadas pueden dar un lugar de participación representativo para la población excluida y con mayor vulnerabilidad; sin embargo, viene el

cuestionamiento ético de los enfoques de intervención de acción sin daño, en los cuales se hace imposible evitar la exposición de líderes comunitarios, más aún si se toma en cuenta la arremetida de los grupos armados ilegales en contra de la población civil.

9. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. “Población colombiana en necesidad de protección internacional en el Ecuador: Encuesta 2007. Informe Nacional”, 2009, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7382.pdf>

Althusser, Louis. Ideología y aparatos ideológicos de Estado (Notas para una investigación). Oveja Negra, Medellín, 1971.

Angarita, Carlos. Estado, poder y derechos humanos en Colombia. Colombia, Corporación René García, 2000.

Arbeláez, Lucía. La Jurisdicción especial indígena en Colombia y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, 2004.

Ávila, Ariel y Núñez, Magda. “Las dinámicas territoriales del Ejército de Liberación Nacional: Arauca, Cauca y Nariño”, Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos2.pdf

Banco de la República. Reportes del Emisor. Colombia, Investigación e Información Económica, 2007.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. España, Planeta-De Agostini, 1994.

Carnoy, Martin. El Estado y la teoría política. México, Alianza, 1984.

Corponariño, Plan de Gestión Ambiental Regional 2002–2012. Colombia, 2002.

DANE. Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica. 2007, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf

_____. “La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos”, 2007, disponible en: http://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

_____, Censo 2005.

Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 017-07 A.I. Sistema de Alertas Tempranas. Colombia, 06 de Julio 2007a.

Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 019-07 A.I. Sistema de Alertas Tempranas. Colombia, 19 de Julio 2007b.

Defensoría del Pueblo. Informe de Riesgo N° 024-08A.I. Colombia, 31 de octubre 2008.

Dirección Nacional de Estuperficientes (DNE). “Consideraciones de extensión de los Cultivos de Amapola en el Departamento de Nariño”, 2003, disponible en: <http://www.dne.gov.co/?idcategoria=788>

Durston, John. ¿Qué es el capital social comunitario? División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile, 2000.

Easton, David (ed.). Enfoques sobre teoría política. Argentina, Amorroutou, 1973.

Entrevista realizada un consultor de PNUD encargado del Programa Ventana de Paz en el tema de manejo de conflictos en un Resguardo Indígena de la etnia Pasto. Septiembre 2010.

Esping-Andersen, Gosta. Los tres mundos del Estado del Bienestar. España, Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.

Jiménez, William. El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-, 2007 disponible en, http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/enfoque_DDHH.htm

Ficha de Seguridad Nariño, UNDSS Junio de 2007, disponible en <http://www.colombiassh.org/site/spip.php?rubrique11>

- Foucault, Michel. La vida de los hombres infames. Argentina, Altamira, 1996.
- _____. Defender la sociedad. Curso en el College de France (1975-1976), Argentina, FCE, 2000.
- _____. Seguridad, territorio, población. Curso en el College de France (1977-19778). Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Fukuyama, Francis. La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, España, Bailén, 2004.
- Fundación Esperanza. Metamorfosis de la Esclavitud, Manual Jurídico Sobre Trata de Personas. Editorial Gente Nueva. Colombia, sin fecha [sf.].
- Garzón, Juan. Desmovilización del Bloque Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar Fundación Seguridad y Democracia. Colombia, disponible en: www.seguridadydemocracia.org
- Gobernación de Nariño, Plan de Desarrollo 2008-2011 Adelante Nariño.
- Heller, Agnes. ¿Derechos, modernidad y democracia?. En: Historia y futuro ¿sobrevivirá la modernidad?, España, 1991, p. 128. Citado por Angarita, Carlos. Estado, poder y derechos humanos en Colombia. Colombia, Corporación René García, 2000.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Hoyos, Guillermo, “Introducción. Filosofía política como política deliberativa”, en: Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina. 2007.
- Kant, Immanuel. Sobre la paz perpetua. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- MAPP/OEA, “Octavo informe trimestral del secretario general del consejo permanente sobre la misión de apoyo al proceso de paz en Colombia”, 2007,

disponible en: <http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/8vo%20inf-Colombia-MAPP.pdf>

Medellín, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. CEPAL. División de Desarrollo Social. Chile, 2004.

Miliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. España, Siglo XXI Editores, 1980.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Vicepresidencia de la República. Los derechos humanos en Colombia. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Colombia, 2008.

Municipio de Cuaspud-Carlosama. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Con trabajo y gestión construimos futuro.

Municipio de Cuaspud-Carlosama. Plan de Contingencia para la Atención Humanitaria de Emergencia en Desplazamientos Masivos en el Municipio de CuaspudCarlosama. 2009.

Municipio de Cumbal. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Vida, Cultura y Dignidad por Siempre.

Municipio de Cumbal. Plan Integral Único (PIU) Cumbal. En Minga por los derechos de la población desplazada 2010 – 2012.

Municipio de Ipiales. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011: Ipiales somos todos.

Municipio de Cumbal. Plan Integral Único (PIU) Cumbal. En Minga por los derechos de la población desplazada 2010 – 2012.

Naciones Unidas. Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos. Viena, 1993, disponible en: <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Informe Anual de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario del 2010. Colombia, 2011.

Offe, Claus. Estado del bienestar y cambios estructurales: el caso Alemán, en Benedicto Jorge y Reinales, Fernando (eds.) “Las transformaciones de lo político”, España, Alianza editorial, 1992.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. ¿Qué son los derechos humanos?, sin fecha [sf], disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Oficina de Paz. Construcción del Plan de Acción Departamental en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Información suministrada por la Oficina de Paz de la Gobernación de Nariño, 2010.

Oficina de Paz. Informe de Gestión Vigencia 2011. Gobernación de Nariño. 2011.

Participante del Taller de caracterización en el marco de la formulación del Plan integral Único de Atención a Población Desplazada y ajuste a los Planes subregionales de Acción en Derechos Humanos (municipios de Cumbal e Ipiales).

Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 Estado comunitario: desarrollo para todos, Colombia, 2007, disponible en: <http://www.dnp.gov.co>

Programa de Desarrollo y Paz, “Frontera Sur”, ADL – Nariño.

Rancièrre, Jacques. El Odio a la Democracia. Nómadas, Argentina, 2010.

Red Nacional de democracia y paz. El Informador, Boletín N°4, Julio de 2009, en: <http://www.rndp.org.co/sites/default/files/Boletin%20N%C2%BA%204.pdf>

Restrepo, Manuel. Teoría de los derechos humanos y políticas públicas. Colombia, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Dirección de Investigaciones (DIN), 2006.

Silveira, Héctor. “La vida en común en sociedades multiculturales”, en: Varios autores, *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, España, 2000.

Taller de caracterización en el marco de la formulación del Plan integral Único de Atención a Población Desplazada y ajuste a los Planes subregionales de Acción en Derechos Humanos (Municipios de Cumbal e Ipiales).

Torres, Javier. *Luhman: la política como sistema*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Valencia, León. “La seguridad democrática en crisis”, en: varios autores, 2009 *¿El declive de la seguridad democrática?*, Observatorio del Conflicto Armado. Corporación Nuevo Arco Iris, 2009, disponible en: <http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/?q=node/615>

Vargas, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Colombia, Almudena, 1999.

_____. “Actores, gobernabilidad y participación”. En: Medina, Carlos (Ed.). *Control social a la gestión pública*. Colombia, Universidad Nacional, 2009.

Verdad Abierta. La ‘cacería’ del Frente Libertadores del Sur. Colombia, 2011, en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/82imputaciones/3385-la-caceria-del-frente-libertadores-del-sur>

Weber, Max. *Economía y Sociedad – Esbozo de Economía Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.