

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA RURAL INTEGRAL EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO: RETOS PARA LA PRIORIZACIÓN DE APUESTAS EN UN CONTEXTO DE DISCUSIÓN PLURIÉTNICA Y DISPUTA POR LA ECONOMÍA RURAL¹

Introducción

Entre 2016 y 2017, el municipio de Tumaco, Nariño, cobró una creciente visibilidad en el listado de preocupaciones del país frente a la implementación del Acuerdo de Paz y de cara a la necesidad de transitar de la confrontación armada a la generación de garantías de no repetición. Esto debido, principalmente, a la emergencia en el municipio de nuevos grupos armados que sostienen la economía del narcotráfico y a la debilidad institucional —en los distintos niveles— para asegurar la implementación del Acuerdo. Sin embargo, aunque estos son problemas mayores que se deben atender con urgencia para detener los ataques contra la población tumaqueña, menos visibles han sido otros factores determinantes para la construcción de paz en el territorio, como la preservación de la pluralidad étnica, el establecimiento de acuerdos de carácter multicultural o el diseño de estrategias de recuperación y sustentabilidad ambiental.

El presente documento recoge una serie de análisis y recomendaciones considerables para la implementación del Acuerdo de Paz, resultado del proceso de formación y acompañamiento realizado por el Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz de la Universidad Nacional de Colombia con diversos actores sociales y comunidades del territorio que participaron en la preparación de insumos y propuestas para la implementación de la Reforma Rural Integral.

El documento está compuesto por cuatro secciones de análisis. La primera aporta una caracterización diagnóstica sobre el territorio, reconstruida a partir de documentos e informes oficiales y complementada con los aportes de las comunidades y autoridades locales. La segunda propone una serie de recomendaciones para la implementación de la Reforma Rural Integral en el municipio, atendiendo a aspectos estructurales. La tercera precisa los planes y proyectos priorizados desde la perspectiva de las comunidades locales, para la implementación de la reforma rural. La cuarta parte presenta, a manera de conclusión, algunas recomendaciones para la coordinación interinstitucional de las agencias estatales que lideran la reforma rural integral.

¹ Documento elaborado por Cristian Torres García, integrante del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia.

Caracterización territorial

El municipio de Tumaco es uno de los priorizados en la esfera nacional para la implementación del Acuerdo de Paz². Ha sido gravemente afectado por el conflicto armado interno y por la presencia de bandas criminales organizadas; es el municipio con mayor número de hectáreas sembradas de coca en todo el país; adolece de una frágil presencia institucional; la mayoría de su población se encuentra en condiciones de exclusión, vulnerabilidad y pobreza multidimensional, muchas de ellas víctimas de desplazamiento forzado y de la guerra. Allí, no obstante, resisten y hacen presencia distintas organizaciones de la sociedad civil, pueblos étnicos, afro e indígenas, Juntas de Acción Comunal, organizaciones campesinas, organizaciones de jóvenes, víctimas, mujeres y defensores de derechos humanos, organizaciones de cooperación internacional, así como asociaciones productivas del sector comercial, turístico, pesquero y agropecuario y un Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de excombatientes de las FARC en transición a la vida civil. La riqueza ecológica y la diversidad cultural son las principales características de este territorio, donde el 99 % es de uso rural y el 93 % de la población pertenece a un pueblo étnico predominantemente negro o afrodescendiente.

Características geográficas y ambientales

Tumaco se localiza en el extremo sur occidental de Colombia y del departamento de Nariño, cubriendo parte de la costa pacífica, la llanura del pacífico y el piedemonte costero. Es el se-

gundo municipio más grande del país. Forma parte de la Región Pacífico colombiana, cuyas características ecosistémicas son las del Chocó biogeográfico. Debido a estas condiciones, los recursos hídricos del municipio van desde los sistemas de ríos que nacen en la cordillera hasta el mar, en un ambiente húmedo tropical lluvioso en el que el agua no solo se encuentra en el nivel superficial sino también en el nivel subterráneo. La alta humedad y las frecuentes lluvias permiten el tránsito del agua subterránea por los valles que separan el caudal de los ríos, lo cual facilita a la población el acceso a ella mediante aljibes o pozos, pero también la interacción de esta agua con aguas contaminadas³. Tumaco se encuentra en un área de alta demanda de protección en el mundo por su diversidad ecológica.

Características poblacionales

Territorialmente Tumaco comprende cinco grandes zonas “las cuales tienen dificultades para su integración, por la ausencia de infraestructura para la conectividad y el transporte” (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p.19): i) Zona de la Carretera; ii) Zona de Altas Colinas; iii) Zona Mira-Mataje; iv) Zona de Ríos de la Ensenada y v) Zona Costera. El municipio está dividido en trece corregimientos (territorios no colectivos), quince consejos comunitarios del pueblo afro y 16 resguardos indígenas de los pueblos Awa y Eperara Siapidara. Según el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, en Tumaco viven 203971 personas. El último censo demográfico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estima que el 88,8 % de la población se reconoce negra o

2 Decreto de Ley 893 del 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”.

3 Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller abril de 2017.

afrodescendiente, el 5,1 % indígena y el 6,1 % como no perteneciente a ningún pueblo étnico (DANE, 2005). La población de mujeres es del 50,1 % y la de hombres de 49,9 %. Por su parte, la primera infancia, infancia y adolescencia son los grupos de edad con mayor número de población, seguidos por la población joven (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p.32).

Condiciones de salud, educación y vivienda

| Nivel Educativo | Total productores residentes área rural dispersa censada | | |
|-------------------|--|---------|---------|
| | Total | Mujeres | Hombres |
| Preescolar | 20 | 7 | 13 |
| Básica primaria | 2.962 | 1.104 | 1.858 |
| Básica secundaria | 744 | 312 | 432 |
| Media | 403 | 206 | 197 |
| Técnico | 101 | 57 | 44 |
| Tecnológico | 28 | 14 | 14 |
| Universitario | 59 | 31 | 28 |
| Posgrado | 4 | 3 | 1 |
| Ninguno | 2.136 | 757 | 1.379 |

Censo Agropecuario 2014, Anexo 2, Cuadro 3.

Tumaco cuenta con una limitada infraestructura y base laboral para atender las necesidades de salud de la población urbana y especialmente de la población rural. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, la situación de orden público y conflicto armado impide a los profesionales de la salud acceder a distintas zonas rurales. La falta de infraestructura para el saneamiento básico, la ausencia de acueducto y alcantarillado en la mayor parte del territorio, así

como la escasez de agua potable, ha incidido en el surgimiento de distintas patologías y en la mortandad, especialmente, infantil (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019, p.32). El saneamiento ambiental y el saneamiento básico son una necesidad apremiante en el municipio. El agua de los aljibes es permeada por quebradas y ríos contaminados por la carencia de alcantarillado. Representantes étnicos y comunales de la zona rural consideran que los principales agentes contaminantes provienen de basuras, excretas, químicos agrícolas y crudo de petróleo usado para el procesamiento de coca⁴.

En cuanto al acceso a la educación, según el Censo Agropecuario 2014 realizado por el DANE, la mayoría de hombres y mujeres, productores rurales agropecuarios que residen en Tumaco, solamente alcanzan niveles educativos de básica primaria o no han realizado ningún tipo de educación formal. La calidad de la educación básica y media en el municipio se encuentra por debajo del promedio nacional y departamental. Distintos actores del territorio consideran que esta situación mejoraría si se implementara el sistema de elección de docentes por mérito. En las zonas rurales se rechaza que los docentes sean ubicados por recomendación de funcionarios públicos.⁵ Adicionalmente, se considera fundamental ajustar la formación académica a las características y necesidades del territorio desde un modelo etno-educativo y de formación rural (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p.41).

4 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller abril de 2017.

5 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller junio de 2016.



En términos de vivienda, Tumaco tiene un déficit de 13217 viviendas en la zona urbana (55.73 %) y de 10500 en la zona rural (44.27 %). El 76 % de las viviendas han sido construidas en zonas subnormales o de invasión, que agravan las condiciones medioambientales del territorio y exponen a la población a los riesgos asociados a las características del suelo. Estas viviendas albergan familias en condiciones de hacinamiento, lo que aumenta su deterioro y el de los caseríos (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p.55).

Servicios públicos básicos e indicadores de pobreza multidimensional

En cuanto a la prestación de servicios públicos Tumaco se caracteriza por carecer de cobertura mínima. En la zona rural, según el Censo Agropecuario 2014 (Anexo 4, Cuadro 3), el 93 % de la población censada no tiene acueducto y 99 % no tiene alcantarillado. En las veredas de la zona de la carretera, la gestión de residuos sólidos se realiza por iniciativa de las comunidades locales, que emprenden sus propias jornadas de recolección y traslado hasta el operador urbano. En el resto de las zonas rurales no existe ningún sistema para la recolección, manejo y disposición de estos residuos (Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, p.51).

En términos generales, según el Informe de 2015 de la Cámara de Comercio del Municipio, Tumaco tiene un coeficiente Gini de 0,502 y un índice de Pobreza Multidimensional del 84,5 %, este último también reportado en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019.

Productividad económica, uso y tenencia de la tierra

En el municipio de Tumaco la actividad agropecuaria es el principal recurso de producción

económica: es a lo que se dedica la mayoría de la población y a lo que se destina la mayor parte de la tierra. El 99 % de la tierra es de uso rural, del cual el 43 % es para el uso agropecuario; el 26 % para el uso forestal; el 16 % para la extracción y explotación de materiales mineros; el 1 % para la ganadería y el 14 % para la conservación ambiental. Esta situación contrasta con la participación que en efecto aporta la actividad agropecuaria al conjunto de la economía del municipio (3,63 %), en donde el comercio (53,90 %), la empresa hotelera y de alimentos (9,11 %) y la industria manufacturera (5,78 %), especialmente situadas en la cabecera urbana del municipio, tienen la mayor incidencia (Cámara de Comercio de Tumaco, 2015). Del mismo modo, dentro del amplio pero poco remunerativo sector de la economía agropecuaria de Tumaco, los mayores aportes económicos se los lleva la agroindustria de la palma africana, que contrata parcelas y mano de obra de la población rural, étnica y campesina. En este sentido, como reconoce el Concejo Municipal, “con el ingreso de la agroindustria de la palma de aceite al territorio, se fortaleció este monocultivo en grandes extensiones de terreno, con algunas ventajas para el crecimiento económico general, aunque sin mayores beneficios ambientales y sociales para la región” (Plan de Desarrollo Municipal, 2016-2019, pp. 23-24).

Representantes de los sectores rurales campesinos y étnicos señalan que el principal problema del desarrollo económico y de la productividad agropecuaria en el territorio es la carencia de infraestructuras viales que faciliten el transporte de los productos, la carencia de centros de acopio para la transformación de los productos, para poder agregarles valor, la falta de equipos y de tecnificación del agro y del sector pesquero; entre factores asociados

a la disposición de crédito, medios de producción y a la cualificación de la población rural.

Sobre la tenencia de maquinaria, por ejemplo, el Censo Agropecuario 2014 (Anexo 6, Cuadro 1) sugiere que del área rural censada, el 18 % tiene maquinaria y el 82 % no la tiene. Respecto al acceso a asistencia técnica, en los minoritarios casos en los que esta se ha aportado (20 %), se centra en aspectos básicos para la producción, desestimando la asistencia relacionada con la comercialización, la asociatividad y el manejo de conocimientos agropecuarios étnicos, ambientales o alternativos (Censo Agropecuario 2014, Anexo 6, Cuadro 6).

Frente a la tenencia de la tierra, es importante señalar que el municipio de Tumaco, como la mayoría del territorio rural colombiano, vive las consecuencias de la aplazada formalización de la propiedad, lo cual, entre otros aspectos, dificulta disponer de cifras exactas para referirse a una significativa porción del territorio. A esto se suman las complejidades propias de las acciones judiciales que se encuentran en curso para la formalización de la propiedad rural, sea en términos de demanda de restitución (como consecuencia del despojo y el desplazamiento forzado), de delimitación de la frontera agrícola, de formalización de la pequeña propiedad o del reconocimiento de territorios colectivos, entre otros factores.

Este rezago institucional frente al catastro de la tierra se refleja en que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) municipal 2008-2019 solo comprende análisis cualitativos sobre el tema, y el Plan de Desarrollo 2016-2019 solo recoge la siguiente información: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) reporta para el año 2012 un total de 150.360Ha de propiedad privada y 194.930Ha

bajo otras formas como bienes de uso público, áreas protegidas, minorías y comunidades religiosas; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (2011), registra un área de 173.632Ha en los Consejos Comunitarios que se pueden extender hacia otros municipios y el IGAC (2011) 43.293Ha de resguardos indígenas.

Acerca de la tenencia de la tierra en el área específicamente rural del municipio, el Censo Agropecuario 2014 realizado por el DANE reporta que un 38 % de la tierra se tiene en calidad de propiedad, un 48 % en propiedad colectiva y menos del 15 % bajo otras formas de tenencia. Pese a estos resultados, líderes de los Consejos Comunitarios y de las Juntas de Acción Comunal de Tumaco señalan que “los resultados del Censo Agropecuario 2014 no se acercan a la realidad debido a que las personas encargadas de recaudar la información no lograron aproximarse a múltiples zonas por las condiciones de inseguridad que se viven en el municipio”⁶. Adicionalmente, señalan que la formalización de la propiedad es una necesidad urgente para poder emprender proyectos de desarrollo productivo y de

⁶ Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller junio de 2016.



sustitución de cultivos de uso ilícito, pues, además de la incertidumbre que produce invertir en mano de obra e infraestructura sobre un terreno que legalmente no tienen en propiedad, agencias institucionales responsables de apoyar la reforma rural en el marco de la implementación de los acuerdos de paz condicionan el subsidio de proyectos productivos a la tenencia formal de la tierra, es decir, entregarían aportes a las familias que tienen resuelta esta dificultad, lo cual, en la mayoría de los casos, dejaría en latencia a los sectores más vulnerables⁷.

Por otro lado, cabe tener en cuenta que si bien buena parte del territorio de Tumaco se encuentra dentro de la Zona de Reserva Forestal del Pacífico (Ley 2 de 1959), la migración de campesinos mestizos, iniciada desde mediados del siglo XIX, configura un sector poblacional asentado en el territorio (especialmente en los corregimientos de Llorente y La Guayacana) con graves condiciones de inseguridad jurídica sobre el mismo, en donde la delimitación de la frontera agrícola y el ordenamiento territorial son indispensables para asegurar la preservación ambiental sin desconocer los derechos de estas poblaciones y sus necesidades. En este contexto, urge en Tumaco el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial y la formalización de la propiedad rural, en donde la conceptualización sobre la protección ambiental tendrá que considerar no solamente la zona de reserva sino también modalidades alternativas de producción, que beneficien a campesinos y pueblos étnicos.

⁷ Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Conversatorio-Taller noviembre de 2017.

Capacidad asociativa y organizativa

Como se mostró antes, la región del Pacífico en su mayoría es habitada por pueblos étnicos indígenas y sobre todo por comunidades negras. Tanto los Consejos Comunitarios como los Cabildos Indígenas y sus organizaciones orientan sus reivindicaciones hacia el reconocimiento y la adjudicación de las tierras colectivas que han ocupado ancestralmente; el reconocimiento de su gobierno propio y de sus tradiciones culturales; el respeto, la conservación y promoción de sus formas de vida y el reconocimiento de sus prácticas tradicionales de producción y auto-sostenimiento. Exigen de la sociedad y del Estado medidas que garanticen su preservación, promuevan la equidad y les protejan de tensiones y transgresiones por parte de la institucionalidad moderna, de las dinámicas de ocupación y colonización de grupos armados y de procesos de urbanización y asentamiento de industrias y mercados foráneos. En Tumaco existen quince Consejos Comunitarios. La Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (Recompas) es la organización social autorizada para representar políticamente a las comunidades negras de los consejos comunitarios de los municipios de Tumaco y Francisco Pizarro. En el Pacífico Sur y en parte de Tumaco hacen presencia ancestral los pueblos indígenas Awa y Embera Eperara Siapidara que, como los pueblos afro, se encuentran asociados en organizaciones de segundo nivel para el diálogo social e institucional, donde sobresalen las organizaciones Unidad Indígena del pueblo Awá (Unipa) y Kamawari.

En Tumaco también hacen presencia formas históricas de organización como las Juntas de Acción Comunal (JAC), en territorios no colectivos. Las JAC se organizan alrededor de cinco comunas urbanas y cuatro rurales. En el sector rural se han constituido tres

asociaciones de JAC de significativo peso en el diálogo interinstitucional de los sectores campesinos: Asociación Porvenir Campesina (Asoporca), Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas) y Asociación de Juntas de Acción Comunal de los ríos Mira, Nulpe y Mataje (Asominuma). Estas asociaciones dialogan con las autoridades buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus comunidades y alternativas que viabilicen la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Finalmente, en este territorio se identifican otras formas de organización social y productiva generalmente estructuradas en función de reivindicaciones ya sea por género, generación, extracción rural-étnica, agremiaciones agropecuarias, organizaciones culturales y artísticas, entre otras, con distintas capacidades de incidencia.

En relación con las organizaciones de mujeres sobresale la Asociación de Lideresas del Pacífico Nariñense (Asolipnar) como organización de segundo nivel. Con un manejo semejante, se encuentran también organizaciones de víctimas del conflicto armado, como la Mesa Municipal de Víctimas, articulada a la Mesa Departamental y la Mesa Nacional de Víctimas, asociadas al sector institucional. Con esta misma orientación se encuentra la Mesa Municipal de Juventud, asociada a la Mesa Departamental de Juventud, que reivindica los derechos de los jóvenes y reclama la apertura de espacios de encuentro, participación y cultura. También sobresalen asociaciones de pequeños productores rurales como Corporación para el Desarrollo Empresarial de Tumaco (Cordeagropaz) o Asoporca, que son organizaciones de segundo nivel que vinculan productores cacaoteros, cocoteros, pesqueros, entre otros. En el ámbito cultural se encuentran múltiples asociaciones

y fundaciones, constituidas especialmente en el área urbana.

Condiciones de seguridad y orden público

El seguimiento a la situación de los derechos humanos en Tumaco ha sido ampliamente documentado por distintas organizaciones de la sociedad civil, complementando los reportes institucionales sobre dinámicas asociadas al conflicto armado, las guerras del narcotráfico, el crimen organizado y la masificación de los cultivos de coca, entre otros factores que atentan gravemente contra las garantías del Estado de Derecho en este municipio. No en vano Tumaco fue uno de los 170 municipios priorizados⁸ para la implementación de los acuerdos de paz, teniendo en cuenta, por ejemplo, que el Ministerio de Salud y Protección Social (2016) le ubica en el listado de los veinte municipios con mayor número de víctimas del conflicto armado en el país y que, según la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por su sigla en inglés) (2017), continúa siendo desde el 2008 el primer municipio productor de coca en Colombia.

Debido a estas condiciones, el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP generó expectativa en el municipio, que en su mayoría apoyó su refrendación. Desafortunadamente, pese a que distintas organizaciones alertaron sobre disputas venideras por el control del territorio despejado por las FARC-EP, tanto en la zona rural como en la zona urbana el reclutamiento y la conformación de grupos armados ilegales continuaron expresándose en múltiples violaciones a los

⁸ Decreto de Ley 893 del 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET” (p. 15).



derechos humanos y en serias dificultades para la implementación del Acuerdo que se manifiestan en la actualidad.

De acuerdo con el balance realizado por la Fundación Paz y Reconciliación (2017), si se compara entre el primer semestre de 2015 y 2016 y el primer semestre de 2017, pese a que la tendencia nacional es la disminución de homicidios como resultado del acuerdo de paz con las FARC, se encuentra que en el caso de Tumaco la tendencia es inversa a la del país, es decir, han aumentado los homicidios. Esta situación se explica por la disputa por el territorio y el control del narcotráfico que se encuentran efectuando once grupos armados ilegales identificados en Tumaco, que están copando los lugares que dejaron las FARC luego de su ubicación en las Zonas Veredales de Transición y Normalización. Al respecto, se denuncia la presencia y actividad de grupos como el Clan del Golfo, el Cartel de Sinaloa, las Guerrillas Unidas del Pacífico, la Gente del Orden y la reorganización del Ejército de Liberación Nacional (ELN)⁹.

Entre las acciones atribuidas a los grupos armados emergentes se encuentran: manejo de economías ilegales a gran escala como el narcotráfico, la minería, el tráfico de personas, servicios de seguridad privada, lavado de activos y contrabando. Manejo de economías ilegales de menor escala como el microtráfico, los préstamos “gota a gota”, redes de prostitución, extorsión y sicariato. Infiltración de instituciones oficiales y alianzas con servidores públicos como la fuerza pública, fiscalías y gobiernos locales. Acciones contra la fuerza pública como enfrentamientos y asesinatos de policías (plan pistola) y acciones contra la

población civil como amenazas y homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, reclutamiento de menores, homicidios, desplazamientos forzados y paros armados, entre otras problemáticas (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2017).

El crecimiento de estos grupos ilegales se corresponde con el aumento del reclutamiento de actores armados, especialmente de población joven del sector rural como del sector urbano. Líderes sociales y autoridades señalan que “la conformación de una cultura del narcotráfico y el crimen en el municipio”¹⁰ facilita y promueve la vinculación de jóvenes vulnerables a las filas de los actores armados.

En síntesis, la experiencia de Tumaco en el proceso de implementación del Acuerdo no es la mejor. Los homicidios, e incluso las masacres asociadas a disputas por el control del territorio y las redes del narcotráfico han aumentado; la producción de cultivos ilícitos y la consolidación de ese mercado ilegal no ha disminuido, sino que ha crecido con la mayor tasa de todo el país (UNODC, 2017, p.101); el ataque y homicidio de líderes sociales y étnicos, e incluso de excombatientes de las FARC, no solo se ha mantenido sino que también se está dirigiendo hacia aquellos que apoyan la sustitución de cultivos de uso ilícito, la demanda de restitución de tierras despojadas y a quienes participan activamente en los procesos de implementación del Acuerdo de Paz. Aún están por esclarecerse los hechos en los que fue atacada una comisión de verificación integrada por Naciones Unidas y organizaciones sociales del territorio, que quiso hacer observancia de la masacre ocurrida el 5 de octubre de 2017 en la zona del Alto Mira y Frontera, en donde están siendo

9 Al respecto se recomienda ver: <http://www.semana.com/opinion/articulo/guerra-por-tumaco/537376>

10 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogos de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller junio de 2016.

investigados miembros activos de la fuerza pública. Líderes sociales de la región también reportan¹¹ el alto riesgo y amenaza a los que están expuestos funcionarios de las agencias encargadas de la Reforma Rural Integral y de la sustitución de cultivos de uso ilícito en aquellas partes del municipio más afectadas por la presencia de actores armados y por cultivos de coca. Excombatientes de las FARC ubicados en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de La Variante en Tumaco, han denunciado en distintas oportunidades que se encuentran en riesgo y amenazados por actores armados que hacen presencia en las inmediaciones del lugar. De hecho, por esta situación, varias de ellas se han retirado del ETCR y se desconoce la cantidad que se ha vinculado a los grupos armados emergentes. Según reporta la UNODC (2017), este ETCR es el espacio más afectado por cultivos de coca, que han aumentado vertiginosamente:

1.415Ha se localizan a menos de 5km; en este rango de distancia en 2014 se localizaban 325Ha” (p.39). Frente a esta situación, la ONODC insiste en que “se requiere de mayor intensidad de acción en el área de inteligencia e investigación criminal, dirigida a desactivar las redes de tráfico establecidas (p. 101).

Recomendaciones para la implementación de la Reforma Rural Integral

La caracterización territorial presentada en el apartado anterior comprende retos y ne-

¹¹ Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Conversatorio-Taller noviembre de 2017.

cesidades fundamentales a tratar en la implementación de la Reforma Rural Integral en Tumaco y algunos elementos para abordar el problema de las drogas ilícitas. Sin embargo, para trascender el diagnóstico, es necesario visibilizar rutas posibles para la implementación de este Acuerdo que den respuesta a los desafíos planteados a partir de las propuestas, intereses y capacidades acumuladas por los sectores estratégicos del territorio. En perspectiva de construcción de Paz Territorial, no se trata de crear desde el centro del país un marco rígido de políticas y programas para incorporar en él las propuestas territoriales de implementación del acuerdo de paz, sino de atender a las necesidades y propuestas locales para ajustar a ellas los programas mediante políticas suficientemente flexibles.

De manera general, las recomendaciones se dirigen hacia cuatro aspectos: i) Vincular las capacidades locales para la implementación de la Reforma Rural y consolidar el potencial acumulado en programas y experiencias previas; ii) Formular las políticas y programas de implementación del Acuerdo de Paz con una perspectiva diferencial, multicultural e incluyente; iii) Incidir en las garantías de participación sociopolítica de la población, protección, seguridad y convivencia ciudadana y iv) Asegurar garantías básicas de sostenibilidad ambiental, salud y vida digna.

Vincular las capacidades locales y consolidar el potencial acumulado en experiencias previas

La Reforma Rural Integral se comprende ligada a la consolidación de las capacidades y potencialidades que existen en el municipio. Para realizar esta labor, se recomienda, en primer lugar, el fortalecimiento de las organizaciones sociales, de los pueblos étnicos y de las asociaciones productivas locales, median-



te acompañamiento, formación y asesoría, así como a través de su vinculación directa en la contratación de los servicios requeridos para la implementación del Acuerdo de Paz. Este tipo de participación buscaría repercutir en su propia consolidación como actores estratégicos del territorio, liderando proyectos asociados a las potencialidades del municipio. Al respecto, es importante tener en cuenta que las comunidades étnicas y campesinas de Tumaco no solo son productoras de primer nivel. Las capacidades de estas organizaciones se sustentan en aprendizajes logrados tras su participación en distintos programas y proyectos realizados en gobiernos anteriores, que también buscaron el desarrollo rural, el bienestar social, la reconstrucción del tejido social, la sustitución de cultivos de uso ilícito, entre otras apuestas. Desde la perspectiva de las comunidades consultadas, tales programas implementados previamente deberían ser evaluados y mejorados, sin perder de vista que varios de ellos “no eran malos programas, eran exitosos, pero su fracaso se debió a la falta de sostenimiento y apoyo para la comercialización, o al desplazamiento de los líderes por el conflicto armado”¹².

Segundo, para fortalecer las capacidades instaladas en el territorio y promover el desarrollo rural, se recomienda tener en cuenta las infraestructuras sociales tejidas por las líneas de producción agropecuaria existentes en el municipio, así como otras potencialidades de productividad rural. El fortalecimiento de las organizaciones locales se realizaría, en este caso, con aquellas que se pueden asociar a las cadenas productivas existentes en Tumaco como las del “cacao, la palma, el coco, la pesca y cultivos de tipo forestal como el arroz, el

plátano o el maíz”¹³. No obstante, líderes del sector rural, integrantes de los pueblos étnicos y de comunidades campesinas del municipio, juzgan necesario realizar un diagnóstico o caracterización de las experiencias productivas ancestrales y de las prácticas organizativas de economía solidaria que existen en el territorio, pues han sido poco visibilizadas y se consideran fundamentales para preservar y fortalecer este tipo de procesos¹⁴. Así mismo, coinciden en solicitar alternativas para el ofrecimiento de servicios ambientales en el territorio y fortalecer el ecoturismo en las zonas rurales, ya que este último solo se ha desarrollado de manera incipiente en la zona turística del casco urbano¹⁵.

Tercero, se recomienda la consolidación de las infraestructuras construidas para el intercambio y la productividad rural, avanzadas por iniciativa comunitaria o por la inversión privada o institucional. Al respecto, líderes de organizaciones rurales y autoridades del municipio refieren que además de tener un aeropuerto, contar con un puerto que requiere ampliación, con una carretera de primer nivel entre Pasto y Tumaco y con una carretera binacional en proceso de construcción que comunica al municipio con Esmeraldas-Ecuador, existen avances en la construcción de vías terciarias entre distintas veredas de Tumaco que requieren ser conectadas. Varias comunidades ubicadas

12 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller de junio de 2016.

13 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller junio de 2016.

14 Primer Conversatorio Étnico-Rural en Economía Solidaria, Sostenible y Duradera. Universidad Nacional de Colombia Sede Tumaco y Parroquia de Nuestra Señora del Carmen de La Espiella. 4 al 5 de diciembre de 2017.

15 Centro de Pensamiento y Seguimiento a los Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller abril de 2017.

en zonas de difícil acceso han participado en la construcción y mejora de caminos interveredales donde, sin embargo, se requiere la construcción de pequeños puentes interfluviales que consoliden la conexión entre estas vías. La capacidad acumulada y los aprendizajes logrados mediante estas experiencias constituyen posibilidades de trabajo y fortalecimiento de las organizaciones presentes en el territorio, por ejemplo, para la realización de estas obras. Adicionalmente, los líderes y las lideresas también refieren avances en la construcción de centros de acopio y otras infraestructuras de transformación de productos agropecuarios, que han dejado de funcionar por falta de apoyo o porque requieren superar obstáculos jurídicos.

Formular las políticas y programas de implementación del Acuerdo de Paz con una perspectiva diferencial, multicultural e incluyente

Las comunidades rurales de Tumaco se caracterizan por pertenecer, en su mayoría (93 %), a pueblos étnicos negros e indígenas. El 99 % del territorio es de uso rural y se encuentra ubicado en una zona de alta demanda de preservación ambiental. Estos aspectos implican condicionantes particulares para la implementación de la Reforma Rural Integral, no solo en términos de la realización de programas y proyectos que convoquen personas de estos sectores sociales sino, sobre todo, en relación con que involucren una mirada cualitativa diferencial que se ajuste a sus visiones y cosmovisiones y al objetivo de proteger la biodiversidad del territorio.

En este contexto, la formulación de las políticas y programas de reforma rural para el municipio de Tumaco requieren del diálogo y el establecimiento de acuerdos de carácter multicultural, que sean incluyentes para

los pueblos étnicos y los sectores de colonos campesinos. Conforme a lo pactado en el Acuerdo de Paz, la implementación de la reforma rural requiere involucrar una perspectiva de género que fortalezca los liderazgos y las iniciativas de las mujeres rurales, así como las formas de producción campesina y étnicas inscritas en el marco de las economías solidarias o de la comunitariedad.

Para lograr este propósito, la solución de los conflictos de tierras y la formalización de la propiedad rural son básicos para consolidar una reforma rural efectiva y sostenible. El emprendimiento de programas y proyectos para estos sectores poblacionales requiere garantizar que sus esfuerzos se ubiquen de manera clara en tierras de su propiedad o sin conflictos de posesión o tenencia, sean estas de titulación individual o colectiva.

El cierre de las brechas que trazan la desigualdad o la desventaja de los pueblos étnicos y campesinos frente a los sectores urbanos y las empresas multinacionales presentes en el territorio implica formular políticas que estimulen y prioricen el desarrollo y el fortalecimiento de los primeros, antes que privilegiar los enfoques económicos característicos de los segundos. Del mismo modo, estimular y fortalecer las propuestas de desarrollo económico orientadas bajo el enfoque del desarrollo sostenible y la conservación ambiental contribuye a la recuperación ecológica del territorio y a la solución de los problemas ambientales que, en mayor medida, padecen las poblaciones étnicas y campesinas.

Finalmente, tal y como se estableció en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz, la formulación de las políticas y planes de Reforma Rural Integral deben garantizar los derechos adquiridos por los pueblos étnicos como, por ejemplo, el derecho a la consulta previa, que



debe realizarse directamente con las autoridades de los Consejos y los Cabildos.

Incidir en las garantías de participación, protección, seguridad y convivencia

Como se mencionó en la caracterización del territorio, procesos como la restitución y formalización de tierras, sustitución de cultivos de uso ilícito y en general de implementación del Acuerdo de Paz, se encuentran en grave riesgo debido a los ataques y las amenazas realizados por actores armados. La participación social, así como la participación política, son condiciones fundamentales para la implementación del Acuerdo, pero dichas formas de participación se encuentran reprimidas o amenazadas en Tumaco. Urgen medidas de protección tanto para las comunidades como para los líderes y las lideresas del municipio, que no solo se formulen bajo la perspectiva de la seguridad militar (o del conjunto de la Fuerza Pública), sino que además involucren procesos de reconstrucción de confianza de la población civil frente a la institucionalidad; procesos de fortalecimiento organizativo para la participación ciudadana y para el gobierno propio en el caso de los pueblos étnicos, así como programas y proyectos para la construcción de culturas de paz, relacionadas con la preservación de la memoria histórica, la reconciliación y la convivencia.

En el caso de las medidas de protección y seguridad como responsabilidades de la Fuerza Pública, distintos líderes sociales y autoridades institucionales del municipio recomiendan que, además de tener que mostrar resultados efectivos en la lucha contra el paramilitarismo y las bandas criminales emergentes, se deben emprender programas y proyectos para la consolidación de una doctrina o filosofía militar acorde con las necesidades del poscon-

flicto. La Fuerza Pública debe ser formada y orientada para facilitar la implementación del Acuerdo, especialmente, en lo que tiene que ver con el tratamiento de las comunidades campesinas vinculadas a procesos de sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito.

Por otra parte, en el caso del establecimiento de programas y medidas de prevención de conflictos y construcción de culturas de paz, se recomienda apoyar el fortalecimiento de las organizaciones locales con experiencia en este tipo de apuestas, para trabajar, especialmente, en lo que tiene que ver con la generación de escenarios de reconciliación y convivencia, pedagogía de la memoria histórica del municipio y formación de la población juvenil para prevenir el reclutamiento, el tráfico y consumo de drogas, y transitar de la cultura del narcotráfico y el crimen hacia la construcción de culturas de paz.

Garantías básicas de sostenibilidad ambiental, salud y vida digna

Dentro las recomendaciones para la implementación de la Reforma Rural Integral, en el municipio se encuentra el emprendimiento de planes y programas que aseguren, primero, la vida o la subsistencia de los pobladores del territorio, comenzando por garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y el derecho a un medio ambiente sano, teniendo en cuenta que las condiciones de contaminación y la ausencia de infraestructuras y mecanismos de saneamiento básico han dado lugar a la emergencia de patologías que inciden directamente en el aumento de la mortalidad, especialmente infantil.

En ese orden de ideas, planes y programas dirigidos a superar las dificultades de acceso a los servicios de salud, que presentan un alto déficit en el área rural del municipio, son fundamentales para asegurar la vida de la po-

blación. Este tipo de programas se pueden complementar con el fortalecimiento de las organizaciones y comunidades étnicas que cuentan con potencialidades en el marco de la medicina tradicional.

Por último, el acceso a la alimentación desde la perspectiva de la seguridad y la soberanía alimentaria de las comunidades étnicas y rurales, debe garantizarse en los procesos de planeación e implementación de planes y proyectos para el desarrollo agropecuario. Se recomienda que se hagan compatibles con los procesos de reforestación y recuperación del medio ambiente en el territorio, así como con la búsqueda de estrategias que permitan el uso alternativo de las zonas de protección ambiental en el marco del ordenamiento de la frontera agrícola.

Priorización de planes y proyectos de la Reforma Rural Integral

El proceso de acompañamiento y consulta realizado con los diversos sectores del municipio permitió identificar un margen de prioridades consideradas por los actores locales para la implementación de la Reforma Rural Integral.

Teniendo en cuenta el amplio espectro de necesidades básicas insatisfechas, especialmente de la población rural, líderes y representantes de las comunidades consultadas, dialogaron y llegaron al siguiente orden de prioridades con una aprobación mayoritaria:

i) Acueducto multiveredal, de agua potable y alcantarillado. El acceso al agua apta para el consumo humano es la principal necesidad o prioridad de las comunidades rurales. Se reclama la construcción de un sistema de acueducto, saneamiento básico y alcantarillado, para el cual ya existen diferentes estudios y

compromisos institucionales que no se han materializado. De hecho, algunos líderes de la zona rural consideran que sus comunidades han aprendido a sobrevivir en las condiciones de pobreza en las que se encuentran, pero que el acceso al acueducto es su prioridad, “así sea la única obra que se realice”¹⁶ en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral.

ii) Construcción de vías terciarias y puentes interfluviales que permitan la conexión de los sectores rurales y de las veredas apartadas. La construcción de vías terciarias que permitan la salida de los productos agropecuarios de las veredas o comunidades más apartadas de la región, se considera fundamental para asegurar el desarrollo rural en el territorio. Las vías terciarias, además, facilitarían el intercambio comercial entre veredas de Tumaco y municipios aledaños, y de estas con las cabeceras urbanas y las ciudades de los municipios próximos. Al respecto, se solicita la mejora de los caminos construidos con el liderazgo de las comunidades rurales, que requieren adecuación para el tránsito vehicular y, sobre todo, facilidades de conexión mediante puentes interfluviales.

iii) Acceso, formalización y adecuación de tierras productivas. La formalización de las tierras habitadas por las familias y comunidades rurales y el acceso a tierras suficientes para quienes no las tienen son fundamentales para asegurar la productividad rural. Urge la resolución de los conflictos de tierras, la formalización de la propiedad rural y el ordenamiento de la frontera agrícola, así como su adecuación para la productividad rural, con

¹⁶ Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz. Relatoría Conversatorio-Taller abril de 2017.



semillas, insumos agropecuarios, sistemas de riego, equipamiento para la transformación y la generación de valor agregado, con tecnificación y acompañamiento para asegurar la rentabilidad y el comercio en el campo. Se solicita el establecimiento de medidas de protección para el sector agropecuario mediante un sistema de regulación de precios que evite la caída de las iniciativas de productividad, fundamentales, entre otros aspectos, para garantizar la sostenibilidad de los procesos de sustitución de cultivos ilícitos.

iv) *Acceso a la atención en salud.* A través de la construcción de centros de salud e infraestructuras hospitalarias con dotaciones médicas y profesionales en el área. Mientras estos proyectos se materializan, se solicita con urgencia la realización de brigadas de salud, con capacidad de ofrecer seguimiento y tratamiento oportuno especialmente para las poblaciones de las comunidades apartadas. Se recomienda la integración y el fortalecimiento de las experiencias de medicina tradicional de los pueblos étnicos.

v) *Acceso a la educación.* No solo se requiere la construcción y dotación de infraestructuras educativas, sino también contratación y estabilidad de la planta docente. Se recomienda que los programas educativos se ajusten a las necesidades y características de los contextos étnicos y rurales, estimulando el conocimiento y la capacitación para la productividad rural. Se solicita que los programas de formación aseguren los estándares de calidad suficientes para superar el rezago en el que se encuentra la región. Asimismo, se requiere que involucren conocimientos sobre la memoria histórica del territorio y sobre las particularidades y necesidades de sus contextos, se trate de programas de educación básica, técnica o profesional.

Nota: Garantías de protección y seguridad. Por último, es importante mencionar que un factor prioritario considerado de manera transversal por los actores sociales consultados tiene que ver con las garantías de protección y seguridad de las comunidades rurales. El incremento de la violencia armada y las condiciones de riesgo y amenaza obstaculizan los procesos de desarrollo rural y, de manera general, la implementación de la paz en el territorio.

Competencias de implementación de la Reforma Rural Integral y recomendaciones para la coordinación interinstitucional

A manera de conclusión, se plantean algunas recomendaciones para la coordinación interinstitucional de los organismos que tienen la competencia de la Reforma Rural Integral.

Si bien es claro que el Acuerdo de Paz, y particularmente el acuerdo sobre Reforma Rural Integral, consideran una serie de medidas que se desarrollarán, por un lado, mediante planes nacionales, y por otro, mediante planes o programas de carácter territorial o regional, estos deben marchar de forma sincronizada, buscando alternativas para asumir de manera coordinada las dificultades o los imprevistos que se puedan presentar en las distintas instituciones o instancias, para no duplicar esfuerzos ni invertir recursos en actividades que no conseguirán las expectativas de transformación territorial trazadas.

Las dificultades que conoce el país sobre el proceso de reglamentación e implementación del Acuerdo de Paz suponen retos de distinto calado para cada una de las agencias¹⁷ e instituciones que tienen la responsa-

¹⁷ En términos de competencias y responsabilidades sobre la implementación de la Reforma Rural Inte-

bilidad de la Reforma Rural Integral. En esa medida, las instituciones habilitadas podrían centrarse en contribuir a resolver las necesidades urgentes de las comunidades locales y en promover la activación de los escenarios de coordinación interinstitucional necesarios para buscar alternativas conjuntas a los retos de transformación que tienen cada uno de los 170 municipios más afectados por el conflicto armado y la ausencia estatal.

Un aspecto importante para avanzar en esta dirección, es la realización de seguimiento y valoración constante no solo de las acciones realizadas por cada agencia para cumplir sus metas, sino también sobre las capacidades y posibilidades que tienen para intervenir en la implementación del Acuerdo, según el estado de avance del proceso de estructuración de la política pública que las rige y que, aún está por definir. Para realizar estas valoraciones es necesario abrir escenarios de diálogo con capacidad de acción descentralizada o, en otras palabras, con la capacidad de decidir interinstitucionalmente cómo avanzar en la implementación en cada contexto territorial-local. El análisis sobre el estado de posibilidades de acción de cada agencia contribuye a definir de manera conjunta hacia dónde focalizar sus esfuerzos tanto de orden interno como interinstitucional. Urge conocer los avances que en esta materia están adelantando las distintas agencias, así como los Consejos Superiores encargados de asesorar y orientar el proceso de implementación de la Reforma Rural. La coordinación y el apoyo interinstitucional pueden favorecer la gobernabilidad y la gobernanza con respecto a la implementación del Acuerdo y avanzar en la construcción de confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado.

gral sobresalen la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Así mismo, es importante viabilizar el diálogo y la coordinación interinstitucional de agencias como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y Agencia Nacional de Tierras (ANT) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que las encabeza, con instancias que en el caso de Tumaco tienen un papel trascendental como la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, el Ministerio de Defensa y, en general, con la Fuerza Pública. Lo anterior tiene que ver con la necesidad de coordinar los procesos adelantados desde el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito con las acciones adelantadas por la Fuerza Pública, para prevenir la trasgresión de los pactos realizados con campesinos acogidos a la sustitución voluntaria de dichos cultivos, como ha ocurrido en distintos procedimientos de erradicación forzosa.

La generación de confianza y apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz requiere la intervención decidida de las autoridades e instituciones mediante un actuar consecuente con lo pactado no solo con las FARC, sino también con las comunidades locales. De hecho, en la búsqueda de construir confianza y convivencia y avanzar hacia la reconciliación territorial, los procesos de reforma rural y el emprendimiento de proyectos sociales y productivos de impacto comunitario pueden perfilarse de manera coordinada con los procesos de reincorporación socioeconómica de excombatientes de las FARC ubicados en el territorio, o vincular acciones de reparación comunitaria que convoquen acciones afirmativas de los excombatientes como parte del cumplimiento de penas alternativas.

Grosso modo, es claro que cada institución y cada agencia tiene responsabilidades particulares. Sin embargo, los planes de acción y las



metas trazadas por cada una de ellas deben contar con la suficiente flexibilidad para permitir que estas se ajusten a las necesidades y condiciones del territorio y no al contrario. Las posibilidades de acción de cada institución o agencia varían de contexto a contexto, por lo cual es necesario el diálogo y la concertación interinstitucional, con capacidad de decisión y acción en el nivel local.

El liderazgo de la academia también requiere robustecer su capacidad para facilitar y aportar a la coordinación entre las instituciones y las comunidades locales, en especial mediante procesos de formación y acompañamiento que afiancen el manejo y el conocimiento sobre los procesos de implementación del Acuerdo de Paz, así como en la búsqueda de alternativas y metodologías que permitan adecuar y potenciar las capacidades institucionales de acuerdo con las características de cada territorio.

La implementación del Acuerdo es un reto mayor, que requiere convocar la participación de los distintos sectores y fuerzas de la sociedad desde una mirada territorial que permita ajustarse a los contextos locales para lograr cambios estructurales y superar las brechas centro-periferia que por lo general emergen de una excesiva dependencia de la decisión central. La apertura de espacios de diálogo interinstitucional territorializados, que convoquen el apoyo mutuo y la sincronización de sus distintas tareas y apuestas, es una necesidad que requiere de la observancia del conjunto de la sociedad.

Bibliografía

Alcaldía Municipal de Tumaco. (2016). Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. Tumaco

Nuestra Pazi3n.

Alcaldía Municipal de Tumaco. (2008). Plan de Ordenamiento Territorial 2008-2019.

Cámara de Comercio de Tumaco. (2015). Estudios económicos. Diagn3stico regional.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Boletín Censo General 2005. Perfil Tumaco – Nariño. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/52835T7T000.PDF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2014). Censo Nacional Agropecuario 2014.

Fundaci3n Paz y Reconciliaci3n. (2017). C3mo va la paz. Segundo informe de La Iniciativa Uni3n por la Paz. Recuperado de <https://colombiaplural.com/wp-content/uploads/2017/07/INFORME.pdf>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (2017). XII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2016. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/02/XII-INFORME.pdf>

Ministerio de Salud y Protecci3n Social. (2016). Sala situacional de la poblaci3n v3ctima del conflicto armado en Colombia. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/Sala-situacional-victimas-conflicto-armado.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos il3citos 2016. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf