

Capítulo 5

Zonas Futuro: diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.05>

Daniel Arias Rivera
Brandon Barrientos Martínez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo presenta un diagnóstico sobre la política del Gobierno nacional para garantizar la seguridad en la subregión del Pacífico nariñense a partir de 2018. Se contemplaron tres temas principales: el rol del Estado, la soberanía y el enfoque de seguridad multidimensional. En ese sentido, se revisaron los antecedentes de las políticas de defensa en Colombia de los últimos veinte años y se realizó una caracterización social, política y económica del territorio nariñense. En los resultados, se reportan como obstáculos a la implementación de esta estrategia: el narcotráfico, la explotación ilegal de recursos naturales y las economías ilícitas que se ven facilitadas por la poca presencia militar e institucional del Estado. Igualmente, la pandemia global por covid-19 pudo haber dificultado la implementación de las estrategias del Gobierno nacional, concretamente en los frentes de salud, educación y comunicaciones. Al final, se hacen observaciones para analizar el real impacto de la estrategia en el siguiente cuatrienio.

Palabras clave: Colombia; Pacífico nariñense; política; seguridad; Zonas Futuro.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Daniel Arias Rivera

Magíster en Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; especialista en Psicología Forense, Fundación Universitaria Konrad Lorenz, y abogado y psicólogo, Universidad de los Andes. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8232-2833>

Brandon Barrientos Martínez

Magíster en Educación; profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia, e investigador del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3403-5407>. Contacto: brandon.barrientos@esdeg.edu.co

Citación APA: Arias Rivera, D. & Barrientos Martínez, B. (2022). Zonas Futuro: diagnóstico de la política de seguridad multidimensional para el Pacífico nariñense. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 111-143). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.05>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

La región del Pacífico nariñense y en particular la del municipio de Tumaco ha tenido tres motivos que invitan a pensar en la desesperanza. Estos tres los analiza y sintetiza Fedepalma-ICP (2014) en los siguientes aspectos: un patrón desigual en el acceso a la tierra sostenido en el tiempo; un oligopolio de la violencia, y la imposibilidad de generar capital social. Es preciso describir con mayor detalle estos planteamientos para plasmar un primer escenario del problema de estudio de este trabajo.

Respecto del patrón desigual en el acceso a la tierra que se sostiene en el tiempo, la historia de Tumaco ilustra muy bien esta dinámica. La ciudad fue fundada por europeos como puerto de paso para las embarcaciones que viajaban entre los virreinos de Perú y Nueva España (hoy México) (Fedepalma-ICP, 2014). Luego, en el siglo XIX se convirtió en una zona clave para la explotación maderera y de palma, así como de tagua para la fabricación de botones de la industria textil internacional (Leal, 2005). Esta empresa, no obstante, fue dominada por una clase social alta en su mayoría *blanca*, que a su vez empleaba como mano de obra a la población local, en su mayoría *negra*. No obstante, esta bonanza de la tagua y la madera no se tradujo en desarrollo económico y social para la región.

Los problemas de centralismo Bogotá-regiones y Pasto-provincias del departamento de Nariño que hoy se ven, en la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX eran aún más acentuados. Durante el siglo XX, con la aparición del Incora (años 1960) y con la Ley de Negritudes (Ley 70 de 1993) se quiso dar una respuesta a los problemas de acceso a la tierra que históricamente habían aquejado a la población. Sin embargo, no fue una medida efectiva, porque

no contempló el debido enfoque territorial que merecía el problema y terminó precipitando disputas entre los habitantes y priorizando la titulación colectiva sobre la individual. Además, desincentivó la inversión privada para proyectos agroindustriales.

En cuanto al oligopolio de la violencia, la situación de orden público en la región se acentuó de manera drástica con la llegada del narcotráfico a finales del siglo pasado. Tras la VII Conferencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1982, esta organización terrorista cambió su estrategia a la de guerra de movimientos y reconoció la importancia estratégica de controlar el puerto de Tumaco. Más adelante, la política antinarcóticos desplazó los cultivos de coca desde Putumayo y Caquetá hacia Nariño, lo cual no hizo sino facilitar y abaratar los costos del negocio para los narcotraficantes, teniendo en cuenta que en Tumaco confluyen todas las fases de la cadena: cultivo, producción y exportación.

El auge cocalero en el distrito y la región propició además una disputa violenta por el control del negocio. A principios del siglo XXI, a las FARC le pelearon su dominio las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por medio del bloque Libertadores del Sur y luego las bandas criminales (Bacrim) que reemplazaron a estos últimos cuando se desmovilizaron. La desmovilización y desaparición como grupo armado tuvo lugar con los Acuerdos de Paz de 2016. Las FARC pasaron a convertirse en organización política y dejaron vacante su posición en el mercado del narcotráfico. Sin embargo, la base de su organización, es decir, aquellos guerrilleros rasos que no dejaron las armas o que las dejaron y luego fueron reclutados por nuevas organizaciones criminales, aportaron su experiencia y conocimiento para seguir explotando esta economía ilícita. A estas personas que no acataron la directriz de desmovilizarse se les conoce como *disidentes* y a los grupos que las integran como *disidencias de las FARC*. Es así que cuando las FARC dejaron las armas tras el Acuerdo de Paz de 2016, las disidencias tomaron su lugar en cabeza del Frente Oliver Sinisterra, encabezado por el abatido Walter Arizala Vernaza alias 'Guacho' y posteriormente otros grupos disidentes y otros herederos de las Bacrim han seguido luchando entre sí por el lucrativo negocio.

Con la implementación del Plan Colombia a principios de los años 2000, además de la aspersión aérea de cultivos ilícitos, se reforzó considerablemente el pie de Fuerza Pública. De acuerdo con algunas estadísticas, en el área de Tumaco se llegó a contar con un uniformado por cada 23 habitantes, cuando el promedio

nacional es uno por cada 400 (Fedepalma-ICP, 2014). Sin embargo, esto no se tradujo en una mejora de las condiciones de seguridad. Por lo tanto, los grupos delincuenciales organizados, los grupos armados residuales y la Fuerza Pública del Estado han sostenido una confrontación cruenta constituyendo este denominado *oligopolio de la violencia*.

El tercer y último factor, con que Fedepalma-ICP ha descrito el panorama desalentador para Tumaco, es el de la imposibilidad de generar capital social. Esto, en otras palabras, significa que no hay confianza por parte de la población en unas instituciones sólidas que garanticen los servicios del Estado. Bien sea por la centralización desde Bogotá hacia las regiones o desde Pasto hacia los territorios del departamento, las políticas públicas gestadas desde una capital resultan a veces insatisfactorias para responder a las demandas de cada municipio. Tumaco y demás municipios no son la excepción. Se ve en cambio que son las ONG quienes llegan a suplir de cierta manera al Estado, como hacen por ejemplo las agencias de las Naciones Unidas.

Dicho lo anterior, dentro de este contexto de carencias en acceso a la tierra, en seguridad y en servicios esenciales, es que el Gobierno nacional ha decidido formular la política de las Zonas Estratégicas de Seguridad Integral (ZEII) o Zonas Futuro, como uno de los capítulos de su Política Pública de Seguridad y Defensa (PPSD) para el cuatrienio del presidente Iván Duque Márquez (2018-22). La apuesta principal es llenar los vacíos en aspectos como salud, educación, vías de acceso, comunicaciones y proyectos productivos, entre otros. Se reconoce la evidente situación de desigualdad para esta población y cómo eso reduce las opciones de vida y alienta a los jóvenes a vincularse a los grupos delincuenciales y a dedicarse a la siembra de coca, por ser más rentable que otros cultivos.

El Estado ha entendido que mejorar las condiciones de subsistencia y el acceso a servicios esenciales puede facilitar las condiciones de seguridad y con esa apuesta ha querido intervenir los territorios más difíciles del país en esta materia, como lo son el Catatumbo, el Bajo Cauca, la Macarena, Arauca y el Pacífico nariñense, del que se ocupa este trabajo. Los errores cometidos en el pasado interviniendo únicamente desde el punto de vista militar y policial quieren complementarse ahora con presencia de instituciones.

Este trabajo parte de las carencias ya descritas para explorar si la política elegida sirvió para mejorar las condiciones de seguridad de esta subregión de Nariño. Se comparan el número anual de homicidios, secuestros, desplazamientos, extorsiones, hectáreas sembradas de cultivos ilícitos delitos contra el

medioambiente y otros tipos penales derivados de estas dinámicas. Este trabajo se formula como pregunta de investigación: ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de la política pública ZEII para mejorar las condiciones de seguridad de Tumaco y los demás municipios que componen la subregión del Pacífico nariñense, como lo son Barbacoas, El Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüí, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán y Santa Bárbara de Iscuandé?

Para justificar este trabajo de investigación, hay que decir que cobra relevancia por diversas razones. En primer lugar, resulta conveniente porque permite evaluar una estrategia novedosa en seguridad y defensa, para conseguir resultados en los territorios de Colombia que mayores problemas reportan en esta materia. Segundo, es de relevancia social justamente por ello, porque se enfoca en zonas con mala cobertura de los servicios del Estado y quiere indagar si los hallazgos de estos lugares son aplicables a otros.

Tercero, porque analiza las implicaciones prácticas a la seguridad y la defensa a partir de problemas reales en salud, educación y otros servicios de subsistencia. Cuarto, su valor teórico permite rastrear en el tiempo cuál ha sido la línea de acción de los gobiernos nacionales y departamentales en materia de seguridad. Quinto, este trabajo es de utilidad metodológica, porque contribuye a la definición del concepto de *seguridad multidimensional* y sus aplicaciones y busca que se generen nuevas preguntas a partir de las conclusiones que aquí se alcancen.

Esta investigación analiza en el terreno la implementación de una estrategia basada en estos conceptos de múltiples dimensiones de la seguridad. La apuesta del Gobierno nacional por un proyecto de atención desde las instituciones, precedido por una acción militar y policial, quiere sembrar las bases para el desarrollo económico y social de una región históricamente excluida del entorno nacional. Es el punto de partida para hacer competitiva a una región que, por su ubicación geográfica y por la importancia estratégica que representa ser el segundo puerto del Pacífico, debería tener mejores indicadores socioeconómicos.

El objetivo general de este capítulo es describir las fortalezas y debilidades de la estrategia elegida por el Gobierno nacional para garantizar la seguridad en la región del Pacífico nariñense a partir de 2018. Para cumplir con lo anterior, se proponen tres objetivos específicos. Primero, analizar las políticas de seguridad implementadas en la región del Pacífico nariñense desde la década de 2000, tanto a nivel nacional como departamental. Segundo, identificar las particularidades políticas, sociales y económicas que caracterizan en la región del Pacífico

nariñense como factores desencadenantes de problemas de seguridad. Y tercero, examinar el impacto del programa de Zonas Estratégicas de Intervención Integral –Zonas Futuro– en la seguridad de la región del Pacífico nariñense.

Para cumplir con estos objetivos se acudió a una metodología cualitativa basado en un método descriptivo a partir del análisis documental. Para la revisión de políticas de seguridad en el plano nacional se consultó directamente el texto de las políticas públicas del orden nacional desde la del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2003), hasta la del gobierno de Iván Duque Márquez (2019). En el plano departamental, la remisión se hizo a los capítulos de seguridad de los planes de desarrollo departamentales (PDD) desde la gobernación de Antonio Navarro Wolff (2008), hasta la actual de Jhon Alexander Rojas Cabrera (2020). Se citan también comentarios de autores que evaluaron el impacto de estas políticas.

En cuanto a la caracterización del territorio, el insumo fue de documentos oficiales para el aspecto geográfico, investigaciones historicistas para el aspecto histórico y social en periodos remotos. Para describir la situación del periodo reciente, se utilizó material de prensa que se ocupaba de reportar las mutaciones de los actores armados en la región y el impacto al orden público.

Para analizar la política de las Zonas Futuro se utiliza información publicada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDAI), por ser la entidad encargada de la coordinación e implementación en el Pacífico nariñense. Se acude también a material de prensa como apoyo y se utilizan estadísticas oficiales como indicadores de progreso.

El enfoque teórico por medio del cual se analizan los problemas aquí planteados es el de las políticas públicas en seguridad. La situación de seguridad en el Pacífico nariñense se analiza a lo largo del tiempo desde el punto de vista de las políticas públicas que allí se implementaron concretamente en esta materia. Las Zonas Futuro son una rama específica de la PPSD que el Gobierno se trazó para su cuatrienio, la cual, a su vez, se desprende de la hoja de ruta del respectivo PND de Iván Duque Márquez para desarrollar entre 2018 y 2022, como macro-política general. Para llegar a entender cómo se concibió esta rama específica, hay que devolverse en el tiempo y situarse a principios de siglo, cuando tanto el Plan Colombia (1999), como la política de Seguridad Democrática (2003) eran productos del contexto en que se expedían.

Esto se puede situar teóricamente dentro del modelo de Elder y Cobb (1984) sobre la formulación de la agenda pública. En los años 1980 estos teóricos

clásicos de las políticas públicas reflexionaron acerca del proceso de formulación de la agenda y de cómo un asunto en particular se inserta en la agenda de un Gobierno para tomar su lugar en las políticas públicas. De manera muy didáctica explicaron cómo los asuntos de las personas de tercera edad vinieron a cobrar relevancia cuando la vejez se convirtió en una categoría de edad independiente, lo cual no había ocurrido antes, porque la prevalencia de ancianos no era tan significativa. Confluyeron en el bote de basura para este caso cuatro factores: personas, problemas, soluciones y oportunidades de decisión.

En lo que a seguridad en Colombia y a la subregión en cuestión se refiere, el contexto de inicio de siglo era el de un Estado débil, grupos terroristas que lo desafiaban y se financiaban mediante economías ilícitas como el narcotráfico, un proceso de paz rumbo al fracaso y una nueva narrativa internacional fruto de los atentados del 11 de septiembre en la ciudad de Nueva York. Estos factores sumados al discurso político de un candidato, Álvaro Uribe Vélez, abrirían la ventana de oportunidad para poner como primera prioridad del panorama político el tema de la seguridad (Santander, 2012).

Como se verá en esta sección del capítulo, la agenda pública colombiana encara sus problemas como subproductos de una débil seguridad. En otras palabras, si Colombia deja de ser insegura, dejaría también de ser pobre y atrasada en lo social. Esta es la importancia de este enfoque sobre preponderancia de la seguridad en la formulación de las políticas públicas. A continuación, se recorre este camino desde el Plan Colombia en tiempos de Andrés Pastrana, pasando por la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe y la estabilización que buscaría Juan Manuel Santos impulsando un nuevo proceso de paz, hasta llegar a las Zonas Futuro de Iván Duque.

Antecedentes de seguridad en la región

Esta sección se ocupará de analizar las políticas de seguridad implementadas en la región del Pacífico nariñense desde la década de 2000, haciendo la distinción entre el nivel nacional y el departamental. Se elige esta década porque es conforme fue evolucionando el fenómeno del narcotráfico a nivel nacional; desafortunadamente se forjó también el destino de esta subregión. Fue desde los años 1980 cuando se asentó esta problemática en esta zona y como se verá más adelante, trasformó social, económica y políticamente el desarrollo de estos territorios.

La llegada del Plan Colombia marcaría un hito, del cual aún se pueden evidenciar sus consecuencias y que, entre otras cosas, moldeó las estrategias nacionales del nuevo milenio, para alinear recursos técnicos y humanos a fin de combatir esta amenaza, así como la del terrorismo y ahora más recientemente la del crimen organizado. El desarrollo de herramientas de seguridad y defensa para imponer el Estado de Derecho y para proteger a la población y garantizar sus derechos estuvo marcado por la lucha frontal contra unas amenazas. Las mismas que en la escena internacional se trazarían como el enemigo por vencer y por eso, lo llevado a cabo en el Pacífico nariñense sirve de ilustración para entender esta dinámica global, aplicada en un problema local, pero cuyas implicaciones repercuten también en el ámbito vecinal y hemisférico.

Plan Colombia

El Plan Colombia: plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado fue un acuerdo bilateral entre los Gobiernos de Colombia y EE. UU. Tenía como objetivos atacar la amenaza del narcotráfico; terminar el conflicto armado y reactivar social y económicamente al país. Se concibió en 1999 durante las administraciones de Andrés Pastrana y Bill Clinton, respectivamente presidentes de Colombia y EE. UU. Entre 2001 y 2016 se invirtieron más de 5.000 millones de dólares en ayuda militar producto del proceso de cooperación (Ramírez, 2017).

Este plan tuvo dos fases con dos aproximaciones metodológicas diferentes y con disparidad de objetivos y concepciones para alcanzarlos (Guevara, 2015). Una primera que fomentaba la descentralización de la administración pública y buscaba beneficios a nivel local. Actuaba mediante el método *bottom-up*, que es lo que en políticas públicas significa trabajar desde la base de la sociedad, haciendo que los directamente beneficiados sean quienes dirijan la acción para proponer, diseñar y ejecutar aquellos programas y herramientas para subsanar las condiciones de desigualdad. La sustitución de cultivos ilícitos, la atención a población desplazada y las acciones priorizadas en territorios con más violencia era lo que se identificaba como aquello que debía intervenir para cumplir con los objetivos del plan. La clave era dejar en manos de particulares la administración de los proyectos en sus territorios. Es lo que Duffield (2001) llamaba *la internalización de la política pública*.

Por otro lado, la segunda fase del plan operó con el método *top-down*, que es lo opuesto al anterior. Aquí el énfasis está en la administración desde el nivel nacional, que apuntaba a recuperar confianza para invertir en la economía

colombiana, mejorar la imagen del país internacionalmente, buscar la paz, reformar y modernizar las Fuerzas Militares, el sistema de justicia y combatir el narcotráfico, que para entonces ya se concebía como una amenaza de carácter hemisférico (OEA, 2003).

En ambos escenarios los territorios intervenidos eran aquellos donde la presencia del Estado era incipiente o nula, donde la ley pasa a estar en manos de grupos armados que toman el lugar oficial. Serje (2005) llama a este fenómeno *espacios vacíos*. El Plan Colombia quería dar las condiciones para el correcto desempeño de la iniciativa privada, entendida en este caso como la de los ciudadanos que debía proteger.

En el Pacífico nariñense se implementaron en el marco del Plan Colombia iniciativas orientadas a asperjar los cultivos ilícitos, más que a empoderar a las comunidades desde la base social, por lo que la presencia del Estado se fortaleció considerablemente desde lo militar, pero no desde lo institucional (Ceballos, 2003).

Seguridad Democrática

A la llegada del presidente Álvaro Uribe en 2002, Colombia era definida en varios espacios internacionales y académicos como un *Estado fallido* (Tokatlián, 2008). Esto significa que la institucionalidad no era capaz de ejercer soberanía dentro de su integralidad territorial, ni de detentar el monopolio del uso de la fuerza ni de garantizar los derechos a la población. La Política de Defensa y Seguridad Democrática de 2003 se implementó en un contexto internacional en el que el terrorismo era la principal amenaza. Los atentados terroristas del 11S redefinieron las relaciones internacionales y el marco hemisférico de la OEA que concibió la seguridad como un concepto multidimensional, el cual puede ser afectado por variables de orden social, político, económico y ambiental, además de las tradicionales variables militares. El Plan Colombia significó una importante inyección de recursos para fortalecer el aparato militar, para llevar las instituciones del Estado a los territorios históricamente excluidos, tales como el aparato judicial, puestos de salud, escuelas, carreteras y comunicaciones. Esta inversión en seguridad permitió recuperar el control territorial y la soberanía nacional. Se priorizó la intervención con enfoque territorial, se concibió la participación civil como el centro de la democracia y ese era justamente el valor principal que le hacía falta al país para recuperar su seguridad: la democracia (Gobierno de Colombia, 2003).

En este escenario, Colombia reunió esfuerzos y se propuso vencer a las FARC como la principal amenaza contra la democracia y el principal obstáculo del momento para alcanzar sus fines esenciales definidos constitucionalmente (CPC, 1991). Con esta lectura temporal debe analizarse esta política pública, la herramienta que para ese momento permitió reducir delitos como el homicidio, secuestro, desplazamiento, tomas guerrilleras y cultivos ilícitos. Fue el mecanismo que cohesionó a la sociedad y sentó las bases para atraer inversión de capital extranjero y con ello mejorar condiciones sociales e indicadores económicos. Es para destacar el rol que se dio a nuevos actores como la sociedad misma, que cumplió el llamado para involucrarse en la defensa y la seguridad del sistema democrático. Tuvo iniciativas como *Soldado campesino* o *Red de cooperantes*¹, ejemplos de cómo en la implementación de una política de seguridad intervienen actores que no hacen parte del Estado formalmente como las Fuerzas Armadas o policiales que cumplen un papel igualmente importante. Es de nuevo una aproximación mediante el modelo *bottom-up*. Como resultados tangibles, para el cuatrienio 2002-2006 esta política reporta reducciones para los delitos de secuestro extorsivo del -83 % y de atentados terroristas del -61 %, así como la presencia de estaciones de Policía en todas las cabeceras municipales del país por primera vez (Gobierno de Colombia, 2007).

Autores como Chillier y Freeman (2005) critican la concepción multidimensional de la seguridad porque es darle una *securitización* a la seguridad y enfrentar problemáticas de seguridad con métodos de militares y bélicos. No obstante, esta herramienta permitió la reducción de frentes guerrilleros en Cundinamarca y cercanías a la capital de la república, así como la recuperación de las cabeceras municipales y el retorno de los alcaldes a sus municipios. También se destaca la desmovilización de las AUC, como otro actor armado y la posterior Ley de Justicia y Paz (Ley 915 de 2005) que facilitó su retorno a la vida civil, así como los mecanismos judiciales de verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas del conflicto, a pesar de que la narrativa oficial rechazaba la existencia del mismo y adopta la visión de una amenaza terrorista (en sintonía con el contexto internacional descrito tras el 11S de 2001). Sin embargo, algunos autores reportan que la justicia material para las víctimas aún no llega y que este no era el mecanismo idóneo (Leal, 2011).

¹ Consistía en incorporar a las FF. MM. soldados preferiblemente originarios de la región donde cumplirían su labor o con algún territorial allí, para facilitar la acción de la Fuerza Pública y la relación con la comunidad. Red de cooperantes por su parte tenía como objetivo que los ciudadanos se acercaran libre y voluntariamente a la Fuerza Pública y proporcionaran información que resultara de utilidad en la tarea de estas.

Consolidación de la Seguridad Democrática

En el segundo mandato de Álvaro Uribe (2006-2010) se continuó con el camino iniciado con la Seguridad Democrática y se buscó afianzar la presencia del Estado en los territorios que se habían comenzado a recuperar. Para ello, se enfatizó la acción social, la seguridad urbana y ciudadana, la movilidad de las FF. AA. y la preponderancia del rol de la inteligencia y la contrainteligencia. Fueron los años en que se dieron resultados destacados y mediáticos como las bajas al secretariado de las FARC y el rescate de algunos secuestrados políticos. Las operaciones Fénix y Jaque de 2008 ilustran algunas de estas gestas de las Fuerzas Militares. El pie de fuerza en estos ocho años pasó de 313.406 a 426.014 (FF. MM. de 203.283 a 267.629 y Policía Nacional de 110.123 a 158.385) (Gobierno de Colombia, 2011). Por su parte, los miembros de las FARC pasaron de cerca de 20.000 a 8.000 aproximadamente en el mismo lapso de ocho años.

De otra parte, desaparecidas las AUC, surgieron las Bacrim (bandas criminales pos-AUC), grupos delincuenciales que adoptaron a algunos desmovilizados y que continuaron realizando actividades ilícitas tales como narcotráfico, minería ilegal y extorsiones. Seis de las más destacadas eran El Ejército Revolucionario Popular, en los llanos; Los Rastrojos, en Valle del Cauca; Antioquia, Cesar y Nariño; Banda Criminal Urabá, en el Caribe; Banda Criminal Renacer, en Chocó; Los Machos, en Valle del Cauca, y Los Paisas, en Antioquia, Bolívar, Sucre y La Guajira (Leal, 2011).

El concepto clave de esta política era la *consolidación*, que se refería al control territorial por parte la Fuerza Pública para que las instituciones del Estado puedan ejercer su mandato legal y los ciudadanos sus derechos. Los territorios nacionales se clasificaron según los colores del semáforo, donde rojos eran aquellos que requería un control mediante un esfuerzo militar intenso; amarillo, donde se requería estabilización por medio de esfuerzo militar y policial coordinado, y verde, donde se requería, justamente, consolidación a través de esfuerzo policial y social.

Los territorios del Pacífico nariñense pasaron de amarillo en 2004 a rojo en 2006 y continuaron así hasta 2010, es decir que pasaron de ser un área objeto de estabilización a una objeto de control. En otras palabras, el Estado perdió la capacidad de ejercer dominio sobre esta subregión. A pesar del aumento de Fuerza Pública, los indicadores de violencia aumentaron. Esto se puede explicar gracias a la movilidad de redes de narcotráfico a estos

territorios y a la lucha abierta entre bandas delincuenciales por controlar las rentas de esta economía ilícita. En la sección segunda de este artículo, se profundizará en la caracterización de este vínculo entre narcotráfico y violencia en este rincón del país.

Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder (2010-2018) se trazó una nueva política que tuvo como objetivos reducir la producción de narcóticos erradicando cultivos, fortaleciendo las capacidades de la Fuerza Pública y desarticulando bandas. También, mejorar las condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana y avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas del crimen, mejorar todavía más la inteligencia y promover acciones respetuosas de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

No obstante, esta política recibió críticas en las que se señalaba que la militarización de la seguridad afecta a la Fuerza Pública por la desnaturalización que produce de sus roles constitucionales. Mientras que el DIH y las FF. MM. son el marco y el actor conducente para enfrentar a los grupos armados, los derechos humanos y la Policía son el marco y el actor contra los grupos criminales. Las condiciones geográficas, la presencia, o ausencia, estatal en determinadas zonas y las capacidades militares llevaron a que las acciones coordinadas excedieran la aplicación de esta distinción. Por otro lado, problemas de exclusión social, desigualdad, acceso a mínimos de supervivencia, problema de tierras fueron determinantes en zonas como Tumaco y demás municipios del Pacífico nariñense para que se asentaran grupos criminales y armados, ofreciendo alternativas de vida a los pobladores que fueran más viables que las que podrían tener si permanecían en la legalidad.

La Ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) marcó un hito porque reconoció la existencia de un conflicto armado en Colombia que ha afectado a un significativo número de personas, que han sufrido la violencia y han visto afectados bienes jurídicos tales como la vida, la integridad o la propiedad. Esta norma a su vez creó herramientas para reparar desde el punto de vista simbólico y material, así como también estableció un procedimiento para restituir la tierra a quienes se les había despojado de ellas. Esto, aunque no es propiamente una herramienta de PPSD, sí buscó reparar un problema social que tuvo como causa unos hechos violentos que no se evitaron precisamente por carencias en seguridad y en defensa.

El semáforo que se introdujo para clasificar los territorios según las necesidades que tuvieran en materia de seguridad reportaba que para 2010, el 69 % del territorio del país estaba en verde y requería únicamente de intervención de seguridad ciudadana; el 25 % estaba en amarillo y necesitaba de una política de consolidación, y el 6 % del territorio se encontraba en rojo y demandaba una desarticulación de los grupos violentos. Al igual que en 2006, en 2010 la subregión del Pacífico nariñense se encontraba en rojo y necesitaba del despliegue de las mayores capacidades del Estado para que su seguridad fuera controlada (Gobierno de Colombia, 2011).

Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Partiendo de que más de dos tercios del país requerían de una intervención a través de las herramientas de la seguridad ciudadana, en 2011 se formuló una política pública para alcanzar este objetivo. Tuvo como ejes la Prevención social y situacional; Presencia y control policial; Justicia, víctimas y resocialización; Cultura de la legalidad y convivencia, y Ciudadanía activa y responsable.

Los conceptos centrales de la seguridad ciudadana y convivencia son definidos en esta política como:

La seguridad ciudadana se entiende como la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad. La convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social. (Gobierno de Colombia, 2011a)

Esta política optó por focalizar esfuerzos en delitos de mayor impacto y mayor frecuencia, como los que afectan la vida e integridad de las personas. También focalizó aquellos territorios donde los indicadores de estas conductas fueran más altos. Tumaco y demás municipios del Pacífico nariñense no figuran en focalización que reúne 48 % de delitos en el país, aunque este distrito sí reunía para 2010 el 1,4 % de los homicidios y ocupaba la décima casilla a nivel nacional en la clasificación de las ciudades y municipios con mayor número de estos casos.

Todos por un Nuevo País

En el segundo gobierno de Santos (2014-2018) se continuó con la profesionalización de la Fuerza Pública y con la modernización social y en infraestructura

como adyuvantes del proceso de seguridad. También, teniendo el proceso de paz en la mira, tensiones geopolíticas con vecinos y amenazas del entorno global: terrorismo y crimen organizado, se buscó construir e intervenir desde un sector Defensa interconectado con otros sectores de la administración pública, así como con los demás países de la región. Colombia buscó el rol de liderazgo en escenario regional para enfrentar estas amenazas comunes.

Otras amenazas a la seguridad y la defensa que toman relevancia en este periodo son la minería ilegal como financiador del crimen organizado, además del lavado de activos y el contrabando. En regiones como la que se estudia en este artículo, serán tenidas en cuenta como potenciadores de la violencia y obstáculos para la garantía de derechos de sus pobladores. Con la firma de los acuerdos de paz en 2016, llamaría la atención el rol del líder social y el defensor de derechos humanos en el ámbito territorial. En las zonas donde hay cultivos ilícitos, minería ilegal o donde hubo desmovilización de combatientes será más probable que se atente contra la vida e integridad de estas personas (CPDAI, 2020).

Políticas departamentales para la seguridad

A nivel departamental, los planes trazados para intervenir los problemas de seguridad en Nariño fueron reiterados, tanto en las causas que analizaron, como en las soluciones que propusieron. En la revisión de los últimos cuatro PDD puede verse esta constante.

2008-2011: Adelante Nariño

Se identifican para este periodo como actores armados a las FARC, ELN y grupos posdesmovilización a las AUC, tales como Águilas Negras o Nueva Generación. La motivación principal del componente de seguridad en este cuatrienio es la defensa de la vida. Para ello, se busca ofrecer alternativas para los jóvenes en su tiempo libre para que no terminen delinquiendo; integrar las distintas entidades del Estado con la administración de justicia, y compensar la ausencia de la institucionalidad en algunas regiones con inversión social. Esta Gobernación quiso fortalecer la seguridad de algunos de los municipios más peligrosos, generar una cultura de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y atender a las víctimas del conflicto armado (Gobernación de Nariño, 2008).

2012-2015: Nariño Mejor

Los homicidios departamentales en 2011 fueron 579. Así se inicia este componente del PDD, donde nuevamente es la vida el bien jurídico que más se quiere proteger y con el que más dificultades se ha tenido. Para ello, se busca incluir nuevos actores en la política además de las instituciones oficiales. Se contempla para esta oportunidad que participen los cabildos indígenas, los consejos comunitarios y las pastorales de las diócesis. Esta administración departamental quiso aproximarse a la problemática de la seguridad mediante la coordinación de los distintos niveles territoriales, las tecnologías de la información, el acceso a la justicia, la formación de la población campesina, la solidaridad y la denuncia y la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (Gobernación de Nariño, 2012). Así mismo, la promoción de las garantías en el proceso electoral, de iniciativas ciudadanas de construcción de cultura de paz y la resolución alternativa de conflictos.

2016-2019: Nariño Corazón del Mundo

2015 cierra con una tasa de 26,5 homicidios por cada 100.000 habitantes en el departamento, lo que ratifica que ni los dos gobiernos departamentales anteriores (ni los siguientes como se verá) lograron atajar este indicador violento. Esta Gobernación se propuso reducir no solamente el delito, sino la percepción de inseguridad y la oportunidad de que estos se materialicen, con lo que se establece en esta temporalidad un enfoque preventivo. También se incluyen factores diferenciales a partir de los distintos tipos de población, el género de las víctimas, otras condiciones que los hacen singulares y las dinámicas particulares de cada territorio en el departamento. Se retomó el programa de ambientes seguros de Gobernaciones anteriores y se enfatizó nuevamente la coordinación desde los distintos niveles territoriales. Al acceso a la justicia nuevamente se le dio relevancia y para ello se priorizaron recursos para los municipios con indicadores delictivos más altos. Teniendo la paz como eje de innovación, se prestó atención a las víctimas del conflicto y se persiguieron los delitos de hurto y –desde luego– homicidio (Gobernación de Nariño, 2016).

2020-2023: Mi Nariño en Defensa de lo Nuestro

Los problemas de inseguridad se mantenían para 2020, así como los altos números de homicidios y otros delitos y el área sembrada de cultivos de uso ilícito. Sin embargo, los actores generadores de violencia habían mutado también y

ahora se identificaban con nuevas siglas, a pesar de que su accionar era el mismo de quienes los antecedieron: GUP (Guerrillas Unidas del Pacífico), FOS (Frente Oliver Sinisterra), AGC (Autodefensas Gaitanistas de Colombia), AUPAC, MRC, entre otros. La proliferación de estos nuevos actores se dio como resultado de los espacios dejados por las FARC tras su desmovilización con los Acuerdos de La Habana de 2016. La incapacidad posterior del Estado por ocupar con instituciones este vacío promovió una lucha violenta por distintos grupos para controlar el territorio y explotar el negocio del narcotráfico y de otras economías ilícitas. Para 2018, había en el país 169.000 hectáreas sembradas de coca, de las cuales el 25 % estaban en el Departamento de Nariño y cerca de la mitad de esa porción en la subregión del Pacífico nariñense. El 22 % de los nariñenses figuraban como víctimas del conflicto armado, los problemas de acceso a la justicia seguían presentes y en contexto de posconflicto resultaba más pertinente que nunca hacer proyectos que hicieran sustentable la paz, para lo cual se trabajaría con los PDET (planes de desarrollo con enfoque territorial), con consejos locales de reconciliación y sería fundamental la reparación integral a las víctimas (Gobernación de Nariño, 2020).

Con este resumen sobre las estrategias de seguridad en el plano departamental se complementa el análisis hecho desde la órbita nacional. Se ve cómo una Gobernación tras otra se propone reducir unos indicadores de violencia, formulando soluciones similares solo que cambiando sus nombres. Se tienen identificados los componentes de la violencia en esta región del país, las causas y los actores. Con estos antecedentes en materia de PPSD se traza el contexto de estrategias y herramientas previas la formulación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral —o Zonas Futuro— que se concibieron en la política del Gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022). Con los elementos aquí presentados se estudiará en los párrafos siguientes, si la estrategia estudiada es útil para resolver los problemas de seguridad en la subregión del Pacífico nariñense.

Particularidades sociales, políticas y económicas

Esta sección se ocupará de identificar las particularidades políticas, sociales y económicas que caracterizan a la región del Pacífico nariñense como factores desencadenantes de problemas de seguridad.

Caracterización geográfica y datos generales del territorio

Tumaco y los demás municipios que componen la subregión del Pacífico nariñense, como lo son Barbacoas, Roberto Payán, Francisco Pizarro, Olaya Herrera, El Charco, La Tola, Santa Bárbara de Iscuandé, Magüí Payán y Mosquera, están ubicados en el extremo suroccidental del territorio colombiano. Juntos reúnen una población de 189.965 habitantes y conforman un área de 15.673 kilómetros cuadrados (DANE, 2019).

Tumaco es la principal ciudad de esta subregión y es la segunda ciudad del departamento en población. Es además el segundo puerto en importancia sobre el litoral del Pacífico. Fue fundada en 1640 por los indígenas Tuma que habitaban las riberas del río Mira, que desemboca en el océano cerca de la población. Su distancia con la capital departamental, Pasto, es de 274 km y el recorrido por tierra toma un poco más de cinco horas. Su topografía es plana y ligeramente ondulada, en una región con bosques de mangle. Su precipitación media anual es de 3.050 milímetros (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2016).

Durante 1990 y 2013 tuvo 263 acciones vinculadas al conflicto armado y según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con corte a 2012, 82.930 personas habían tenido que desplazarse fuera del distrito y otros 66.283 llegaron a él también desplazados (IGAC, 2016). Durante 2020 la UARIV entregó 12.189 millones de pesos por concepto de 1.661 cartas de indemnización por el conflicto armado (UARIV, 2020).

Breve caracterización histórica y social del Pacífico nariñense

En los tiempos de la Colonia, el territorio que hoy pertenece al Pacífico nariñense estaba a cargo de la Capitanía de Popayán, al igual que el resto del litoral, que estaba agrupado en dos grandes bloques. El primero al norte que correspondía a lo que hoy es el Departamento de Chocó y el segundo al sur, que es lo que hoy llamaríamos Barbacoas-Nariño.

Tumaco ha estado aislada y fuera del radar del centro del país por no ser rica para la explotación de la industria aurífera. En cambio, sí ha sido útil para servir de puerto de algunas mercancías (Prieto, 2014). Durante el siglo XIX tuvo un poblamiento acelerado, justamente por la movilidad portuaria y la importancia tanto de Buenaventura, como de Tumaco. Se convirtieron estas dos ciudades en núcleos agrícolas y fluviales cuando se dio el *boom* del caucho, la tagua y la madera. Estos materiales eran demandados por las economías europea y norteamericana que vivían un proceso acelerado de industrialización. Por ejemplo,

durante la Primera Guerra Mundial, hubo una bonanza efímera de maderas y materiales para construir embarcaciones navales (Cruz, 2020).

En medio de esta dinámica comercial empieza a formarse una caracterización de la sociedad tumaqueña entre una clase urbana de negociantes, en su mayoría de piel clara y otra clase rural y trabajadora, en su mayoría de piel oscura. Este patrón se mantendría hasta la actualidad y durante el siglo XX se documentarían casos de diferencias en función de la clase social y el grupo étnico (Leal, 2005). También por explotar esta industria, consistente en la recolección y el intercambio de materias primas, habría fuertes disputas por las tierras para cultivar la tagua, aunque no sería todavía en el siglo XIX cuando el problema alrededor de la tierra fuera el de la titulación, como sí se vio en otras regiones y periodos en Colombia.

Tras la independencia de Colombia, la nueva república intentó mantener el esclavismo, pero no prosperó en estas tierras del Pacífico nariñense, precisamente por las condiciones geográficas que ubicaban a esta población muy lejana del centro del país y también de la ciudad de Pasto, capital departamental. La tupida selva y la cordillera que hoy día hacen difícil el acceso a esta parte del litoral estaban más acentuadas dos siglos atrás. La naturaleza extractiva y sin transformación de esta industria, la oferta limitada de bienes y el ciclo de agotar, destruir, no renovar y abandonar, como ocurrió con Tumaco y territorios aledaños durante el *boom* de las materias primas ha sido según Almario (2009) lo que ha hecho que esta región esté en las condiciones en que se encuentra hoy.

En 1887 con el Concordato entre el Estado y la Santa Sede, la Iglesia Católica quedó a cargo de la administración de las regiones de la Amazonía, Orinoquía y el litoral del Pacífico (Álvarez, 2011). Esto le permitió a la institución religiosa evangelizar los territorios remotos, conseguir nuevos fieles y llevar la doctrina de Cristo a los lugares donde no llegaría la institucionalidad. El Estado por su parte enfocó sus recursos en la capital y las principales ciudades que impulsaran el desarrollo económico del país. Guardando algunas proporciones, al día de hoy se mantiene esta división del país, entre territorios donde hay completa presencia de las instituciones oficiales y otros donde la presencia es reducida y actores irregulares cuentan con la facilidad de copar los espacios que deberían ser del Estado.

En el siglo XX ya se había agotado el modelo de extracción y exportación de materias primas que se había descrito. Vino luego de esto un crecimiento acelerado del área urbana y las actividades económicas dominantes ahora eran

la pesca y la explotación maderera (Cruz, 2020). Esto a su vez refuerza la distinción entre la clase trabajadora y la negociante, la cual es además dueña de las tierras y de la industria. La violencia de los años 1950 si bien no se vivió de una manera tan drástica como en otras regiones, sí tuvo como efecto la salida de comerciantes conservadores, frente a la mayoría liberal en Nariño, el fin definitivo de las exportaciones y la llegada de nuevos líderes regionales y jefes locales de la política (Hoffmann, 1999). Surgiría en este contexto lo que los pobladores locales conocerían como el *Imperio Betista* que era el legado de Samuel Escrucería Delgado, heredero de los grandes comerciantes de ascendencia europea de los años 1920. Este poder comercial permearía la esfera social y política, hasta los tiempos del narcotráfico a finales del siglo, que definirían la historia de esta región hasta estos tiempos.

De manera tangencial, en la introducción de este capítulo se aludió a que fue en la década de 1980 cuando se marcó un antes y un después en la historia de Tumaco y de esta región del Pacífico nariñense. Y fue el narcotráfico el punto de quiebre entre un distrito con alguna historia por haber servido de plataforma de materias primas para la economía mundial, a convertirse en epicentro del narcotráfico en la región. Justamente lo que más ha beneficiado este negocio ilícito es que en este litoral confluyen todas las etapas de la cadena de producción de la cocaína: cultivo, raspado, procesamiento, embalaje y distribución. En las laderas del monte nariñense se siembra la hoja, para ser luego convertida en el laboratorio en pasta de coca para ser exportada primero a Centroamérica y luego a los EE. UU., entre otros destinos finales de consumo. Y fue en los años 1980 cuando se dio este quiebre, porque en medio del auge del narcotráfico, la era de los capos de renombre mundial y la persecución por parte del Estado a los cultivos en otras regiones tales como Valle del Cauca, Putumayo y Caquetá, los narcotraficantes finalmente optaron por desplazar su producción hasta las inmediaciones del océano Pacífico donde mejores réditos han obtenido.

Los primeros en llegar fueron el ELN, seguido de las FARC, quienes tras su VII Conferencia en 1982, decidieron evolucionar a una guerra de guerrillas y queriendo descentralizar su estrategia, ocuparon territorios clave como este puerto del Pacífico, que como se indicó, su salida al mar era fundamental para el negocio del narcotráfico (Fedepalma & ICP, 2014). Más adelante llegaron las AUC y disputaron tanto las tierras como las rentas derivadas de esta economía; al desmovilizarse, cedieron su espacio a las Águilas Negras, los Rastrojos y los Urabeños, entre otros. Estos a su vez con el tiempo irían desapareciendo y dando su lugar a nuevas bandas.

En la actualidad, en los tiempos posteriores al Acuerdo de Paz de La Habana y en medio de la pandemia global por covid-19, Tumaco vive con angustia la disputa entre bandas criminales que se disputan a muerte las economías derivadas del narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión al comercio, entre otras. Un reportaje reciente da cuenta de la tensión que viven sus pobladores en medio de la emergencia sanitaria (Soto, 2020). Si bien desde 2021 el impacto a la salud y a la economía es como nunca antes se había visto, lo que mayor temor genera en esta ciudad es la guerra que sostienen las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) y la Gente del Orden, heredera del Frente Oliver Sinisterra, disidencia de las FARC que alguna vez fue comandada por Walter Arizala Vernaza, alias 'Guacho'. Al momento de asumir el cargo, el presidente Iván Duque se comprometió a devolver el control y la calma a la región y fijó como objetivos de alto valor a 'Guacho' y a 'David', comandante de las GUP (Arbeláez, 2018). Si bien en pocos meses se cumplió con dar las bajas, la tensión y el peligro no se terminaron. Los cabecillas en la industria del narcotráfico rápidamente son reemplazados por otros que también pueden ser dados de baja, pero el problema de fondo subsiste. Son el narcotráfico y sus economías asociadas los que causan el problema de seguridad en el Pacífico nariñense. Pero este problema se ve facilitado por la débil presencia institucional que no deja a los jóvenes proyectos de vida distintos a vincularse al crimen para tener unas condiciones de vida dignas, poder, mujeres y respeto, que son los atributos que identifican en los cabecillas de las organizaciones y que quieren también para sí mismos.

Hace falta una inversión social considerable en la que el Estado brinde de manera digna opciones de educación, servicios de salud, plataformas de comercio, transporte de bienes y personas, alternativas de empleo legal y comunicación con el resto del país y del mercado. Son varios los intentos por mejorar la seguridad. Se ha descrito ya cómo se ha reforzado sin cesar la presencia militar y policial, cómo se ha fumigado, asperjado, removido y vuelto a sembrar la hoja de coca. Se han presentado las políticas desde el ámbito regional para perseguir determinados delitos, garantizar la acción de la justicia y atender las víctimas, impidiendo que sean objeto de nuevas conductas criminales. Cada nuevo Gobierno nacional y departamental identifica los mismos problemas de seguridad y propone a veces las mismas soluciones o a veces otras novedosas. Sin embargo, el problema de fondo es el mismo: hay una alta vulnerabilidad económica y social que facilita el despliegue de economías ilícitas que no encuentra resistencia por parte de la débil institucionalidad.

Esta vez el actual Gobierno identificó las zonas más peligrosas e inestables de Colombia y quiso enfrentarlas con la estrategia de las Zonas Futuro (o Zonas Estratégicas de Intervención Integral), en la que el Pacífico nariñense es una de ellas y cuya ejecución está a cargo de la CPDAI. La inversión para 2021 fue cercana a los 30.000 millones de pesos y tuvo seis iniciativas principales. Estas fueron la dotación para las escuelas públicas, la adquisición de treinta embarcaciones con refrigeración para el transporte de alimentos, la construcción de una plaza de mercado en Tumaco y un mercado de emprendedores, la ampliación y modernización de un centro carcelario y la construcción de las carreteras entre Junín y Barbacoas y la vía binacional entre La Espriella y Río Mataje.

En la siguiente sección se abordará a la luz de la evidencia disponible si estas inversiones del programa de Zonas Futuro tuvieron al corte de 2021, un impacto suficiente para mejorar las condiciones de seguridad en el Pacífico nariñense. Es probable que la pandemia global por covid-19 haya reducido la expectativa y que los esfuerzos dispuestos al inicio no hayan podido hacerse como se deseaba. Se revisa esto también y lo primero en este proceso de análisis debe ser agotar la correspondiente adecuación normativa que dio vida al programa.

Programa de las Zonas Futuro

Esta sección se ocupará de analizar el programa de las Zonas Futuro (o Zonas Estratégicas de Intervención Integral). En primer lugar, se trae el contexto normativo que dio origen a la estrategia, luego se describen los objetivos que se plantearon para la temporalidad 2018-2022 y finalmente se analiza a la luz de la evidencia disponible si las inversiones realizadas fueron suficientes y necesarias para mejorar las condiciones de seguridad en el Pacífico nariñense.

Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

El PND (2018-22) *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* traza varias líneas de acción. La que se ocupa del tema de este trabajo es la de seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana. Tiene un presupuesto trazado de 63,6 billones de pesos, dentro de los 132,7 que se le asignan al *Pacto por la legalidad* que es uno de los tres componentes principales del PND (DNP, 2019).

Dentro de los objetivos del plan figuran la desarticulación de organizaciones criminales, la reducción de las hectáreas de cultivos ilícitos, la introducción de

las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para sustituir economías ilícitas, el fortalecimiento de las capacidades de seguridad y defensa nacional y la protección de líderes sociales amenazados. Las ZEII, renombradas como Zonas Futuro, son el mecanismo diseñado para hacer el tránsito del control militar al institucional y poder fortalecer con ello el Estado Social de Derecho. Servirán para desarticular estructuras del crimen organizado, luchar contra el narcotráfico, el lavado de activos y proteger los intereses nacionales. Los objetivos enunciados en el componente de seguridad del PND se relacionan a su vez con cinco metas del desarrollo sostenible de la agenda 2030: 9. Industria, innovación e infraestructura; 10. Reducción de desigualdades; 14. Vida submarina; 16. Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17. Alianzas para lograr objetivos.

Política de Defensa y Seguridad

La PDS del presidente Iván Duque para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad plantea un enfoque multidimensional, multisectorial e interagencial. Lo que significa una nueva manera de entender los problemas de esta área, porque integra nuevas dimensiones (social, política, económica y ambiental) y nuevos actores dentro y fuera de la administración pública y las FF. AA. y de seguridad. Concibe por primera vez al agua, a la biodiversidad y al medioambiente como activos estratégicos de la nación que deben ser protegidos. Reconoce la existencia de espacios vacíos, donde la presencia del Estado es nula o mínima y los concibe como amenazas a la seguridad (MDN, 2019). Por lo anterior, implementa las ZEII para acelerar esta intervención estatal mediante mecanismos como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y transformar con ello los factores de amenaza en el territorio.

Esta política tiene cinco ejes de transformación estratégica. El primero es el de agua, diversidad y medioambiente, que como ya se dijo, son ahora concebidos como activos estratégicos. Segundo, se tiene el eje de seguridad cooperativa que incorpora la diplomacia de la esfera internacional. Tercero, la disrupción del delito que busca el desmantelamiento de las economías ilícitas; cuarto, el tránsito del control militar al institucional, enmarcado en las Zonas Futuro, y, por último, el de la innovación, ciencia y tecnología que implementa nuevos conocimientos a la tarea de brindar seguridad.

Sobre el eje de las Zonas Futuro hay que agregar que son definidas como aquellas donde la presencia institucional es escasa, los recursos naturales son valiosos y abundantes, suelen estar en zonas fronterizas, operan en sus terrenos

las economías ilícitas y los servicios públicos son deficientes. Requieren de un fuerte despliegue militar en un primer momento, que luego sea reemplazado por una oferta adecuada de servicios esenciales. Se llaman Futuro, porque estas zonas serán de construcción de legalidad, equidad y emprendimiento que son los pilares de la hoja de ruta del Gobierno Duque.

PDET y Acuerdos de Paz

Los PDET con los que se deben articular las Zonas Futuro tienen como origen el punto 1.2.1 de los Acuerdos de Paz de La Habana, que tratan la materia de la reforma rural integral. Están previstos para operar por un término de quince años, orientando la planificación de la acción pública y la gestión de los recursos públicos en los 170 municipios donde para ellos se ha dispuesto. Estos componen cerca del 36 % del territorio nacional, el 45 % de las áreas de los Parques Naturales Nacionales e impactarán la vida de 6,6 millones de colombianos. Las principales entidades del orden nacional de estos planes son la Agencia de Renovación del Territorio y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que deberán coordinar con las del orden local y departamental. El PND en su *Pacto por la Equidad* los incorpora.

Decretos especiales

La declaratoria de territorios como Zonas Futuro (o ZEII) estará a cargo del Consejo de Seguridad Nacional tal como lo establece la Ley 1941 de 2018, que modifica la Ley 418 de 1997. El criterio es que haya criminalidad que afecte la seguridad nacional, que se deba proteger a la población y garantizar acción unificada, coordinada, interagencial y sostenida e integral del Estado. Este consejo tendrá representantes de los ministerios del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda y directores de departamentos administrativos de Presidencia, inteligencia, consejero de seguridad nacional y comandantes de las Fuerzas Militares y Policía.

Por su parte, el Decreto 2278 de 2019 definió que para cada Zona Futuro se debe implementar un Plan Especial de Intervención Integral (PEII) que contenga un plan de aceleración del PDET respectivo, un plan de medidas reforzadas de protección y un plan de fortalecimiento del Estado Social de Derecho. El PEII y el resto de los proyectos de la Zona Futuro del Pacífico nariñense están a cargo de la CPDAI.

PEII Pacífico Nariñense

El Plan Estratégico de Intervención Integral de la Zona Futuro del Pacífico nariñense prevé hacer entre 2020 y 2022, 400 acciones. De estas, 275 hacen parte de la aceleración de los PDET y el 27 % del total de estas acciones están asignadas para el distrito de Tumaco que es el que mayor población reúne. La distribución año por año de estas acciones se podría resumir de la siguiente manera.

Para 2020 se trazan como ejes la protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos mediante la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO), que es la hoja de ruta para la garantía de los derechos de esta población. Así mismo se priorizan por parte de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA) los diez municipios del área. Se realizan intervenciones integrales a las comunidades afro de las riberas en el litoral, se construyen dos comisarías de familia, dos casas de la mujer y se atienden 519 solicitudes de restitución de tierras.

Dentro de las iniciativas de aceleración de los PDET, están la remodelación del puerto de Tumaco, la vía binacional La Espriella-Mataje, la vía secundaria entre Junín y barbacoas, la asignación de recursos para vías terciarias, la electrificación de áreas rurales, el fortalecimiento del hospital San Andrés de Tumaco, la remodelación y dotación de 27 instituciones educativas, estudios y diseños para alcantarillado y la promoción de alianzas productivas para el agro.

Durante 2021, la meta trazada además de continuar con los proyectos del año anterior que pudieran verse afectados en su desarrollo por la pandemia global por covid-19 era la de trabajar en los mismos ejes, pero con nuevas acciones. Entre estas se destacan la construcción de la tercera comisaría de familia, 23 escenarios deportivos, 12 muelles salteros, el fortalecimiento de cuatro centros de salud, la formulación de siete planes de ordenamiento territorial (POT) y la ampliación de la cárcel de Tumaco.

En 2022 se tiene previsto ampliar la red celular para llevar cobertura de voces y datos, construir otros once escenarios deportivos y otros siete muelles salteros. Se espera también terminar con el acueducto y alcantarillado que se diseñó, las vías terciarias que se financiaron en el primer año y todos aquellos proyectos que se formularon en el PEII. Como se puede ver, la hoja de ruta para esta Zona Futuro tiene proyectos de infraestructura, de acceso a la justicia, de educación, deporte y recreación, servicios básicos y proyectos productivos. Si bien la coordinación ha estado a cargo de la CPDAI, la ejecución en concreto de cada proyecto está a cargo de la entidad especializada. Por ejemplo, las vías son

desarrolladas por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la cárcel la remodela el Ministerio de Justicia y las solicitudes de restitución las atiende la Unidad de Tierras (URT). Esto ilustra el carácter interagencial, la integración multisectorial y la concepción multidimensional que de la seguridad concibe la PSD y que encuentra en las Zonas Futuro un importante ejemplo de estudio de caso.

Implicaciones de las Zonas Futuro en la seguridad

Para analizar si las 400 acciones (o parte de ellas) adelantadas por el Gobierno en el marco de la Zona Futuro del Pacífico nariñense, es preciso recordar la línea de base que se trazó al inicio y compararla con indicadores más recientes. Para esto se presenta en la tabla 1 el comportamiento de algunos delitos entre 2018 y 2021, a partir de cifras oficiales del MDN (2018, 2020 y 2021). Otro indicador por considerar es el de la evolución de la red de kilómetros pavimentados de vías públicas que a nivel departamental pasó de 698 en 2018 a 702 en 2020 (Invias, 2021).

Tabla 1. Comportamiento de algunos delitos entre 2018 y 2021 en los municipios del Pacífico nariñense

	2018	2020	2021 (31 DE JULIO)
Homicidios	378	326	183
Masacres	3 (2017)	2	2
Secuestros	4	5	1
Extorsiones	83	60	22
Hectáreas erradicadas de cultivos ilícitos	16971	27556	8206
Delitos contra el medioambiente	23	24	10

Fuente: elaboración propia con base en MDN (2018, 2020 y 2021)

La implementación de las acciones del proyecto de Zonas Futuro ha sido más intensa en 2021 que en los años anteriores, quizá por las dificultades a la movilidad que acompañaron a la pandemia global por covid-19. Para septiembre aún se estaban ejecutando obras de 2020 y se reportaba un avance del 97 %, dentro del que se destacaba la conectividad de internet en Tumaco, el

fortalecimiento de la base de lanzamiento de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) y de la red de hospitales de baja complejidad en los diez municipios de la subregión analizada o la institución educativa secundaria Nuestra Señora del Carmen en Tumaco. No obstante, hay obras que reportan retrasos como lo son las intervenciones a las instituciones educativas en Francisco Pizarro, así como proyectos de abastecimiento de agua potable y esparcimiento para jóvenes. En 2021 se espera avanzar en lo que está pendiente, así como en la mejora de muelles saltaderos, de embarcaderos, de escuelas, más hospitales, así como en apoyo a proyectos de emprendimiento (CPDAI, 2021).

Análisis sobre el diseño y formulación de la política

Como ya se indicó, la política de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro es uno de los ejes de la PPSD 2019, del Gobierno del presidente Iván Duque Márquez. Desarrolla además el pacto por la seguridad del PND 2018-2022. La meta principal que planteó para garantizar seguridad en lugares apartados fue superar el abandono estatal desmantelando los grupos financiados por economías ilícitas como el narcotráfico o la extracción minera ilegal. Con ello se eliminarían los principales factores de amenaza para la seguridad, para luego acelerar la intervención estatal que permita la transformación estructural de estos territorios. Una herramienta adicional eran los PDET que tenían una asignación presupuestal considerable y un diseño particular con enfoque especial para cada territorio. Las áreas designadas como Zonas Futuro tienen como factor común que son importantes para la biodiversidad y los recursos naturales, que suelen estar en zona de frontera internacional o que sirven de corredor de tránsito para pasar de otra nación al océano Pacífico. Hay además disputa armada entre distintos grupos armados organizados (GAO) por el control de las economías ilícitas como se mencionó.

Lo que plantea de novedoso la estrategia de este Gobierno para superar el problema de la seguridad en las Zonas Futuro, y en concreto en la del Pacífico nariñense, es el enfoque multidimensional que plantea desde la misma política pública general de defensa y seguridad. En la hoja de ruta para el cuatrienio en materia de seguridad se establece que la seguridad es un problema que se ve modulado por otras variables de tipo social, económico, político y ambiental.

Esto ya se sabía y se tuvo en cuenta en periodos anteriores, pero no se había hecho una aproximación teórica en que se hicieran tangibles las relaciones entre los distintos campos y que se le diera un peso considerable a la protección del medioambiente y los recursos naturales. Esta última es destacada en el PND donde se alinea el plan de gobierno con los ODS 2030 y se reivindica el rol del cuidado ambiental. Novedoso también es identificar las zonas de mayor criminalidad e inferir que esta situación es así por la importancia estratégica que tienen las Zonas Futuro para los grupos ilegales. No es accidente que la delincuencia sea mayor en estos territorios y se trazan comunalidades entre ellas.

No resulta novedoso por el contrario iniciar la intervención territorial con control militar. En el recuento sobre las políticas públicas analizadas desde 2000, tanto en lo nacional como en lo departamental, se muestra que el despliegue de efectivos, los operativos militares o el incremento del pie de fuerza han sido una constante y que no han servido para dar los resultados que nuevamente se aspira a conseguir en este cuatrienio. Algunos de ellos son la reducción de los principales delitos como el homicidio, secuestro, extorsión y siembra de cultivos de uso ilícito, entre otros. Se mencionó que era prematuro y que no se disponía al momento de escribir estas páginas de los datos actualizados sobre el comportamiento de estos tipos penales, pero analizando en abstracto el diseño de la política de Zonas Futuro, resulta difícil esperar que el mismo método que ha fallado en ocasiones anteriores, por sí solo pueda dar resultados diferentes. Más si se tiene en cuenta que otra variable entró a intervenir desde 2020 y fue la pandemia global por covid-19, que además de tener impacto en la salud pública, golpeó muy fuerte la economía y la seguridad.

En cuanto a las fortalezas de esta nueva iniciativa, se identifica la aproximación interagencial para responder como Estado en su conjunto a un problema que tiene varias dimensiones, no solamente la de la seguridad. De esta manera, se ponen tareas concretas a aquellas instituciones del Gobierno y del Estado para responder desde el marco de su competencia al servicio en específico que debe prestar a la ciudadanía. Pero también resulta clave que una dependencia desde el más alto nivel del Gobierno central apadrine el proceso de una Zona Futuro y coordine a todos los que participan desde el nivel nacional y desde el territorial. Es el caso de la Zona Futuro de Pacífico nariñense, donde la CPDAI se encarga de administrar el presupuesto, formular el plan de acción y hacer seguimiento a los compromisos de las agencias intervinientes.

Como debilidades de esta y otras políticas implementadas durante la pandemia se encuentra que la hoja de ruta no haya podido implementarse con la prioridad planteada a su inicio. Ya se dijo que la emergencia sanitaria obligó a redirigir recursos públicos que se destinarían para unas actividades hacia otros rubros, como lo fueron los subsidios a la población vulnerable o el fortalecimiento del sistema hospitalario. El caso de la Zona Futuro del Pacífico nariñense no fue diferente y por eso resulta difícil estudiar en los tiempos deseados si las probables inversiones en seguridad y fortalecimiento de la institucionalidad habrían sido de utilidad. Por esto, una debilidad es la de sintonizar las prioridades entre el nivel central y el nivel territorial, cuando hay un conflicto entre lo que se pretendía hacer y lo que la contingencia obligó a reformular.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de estos datos que indican que se está trabajando pero que la tarea aún no está concluida, no habría las condiciones para afirmar que esté completa la ejecución de las acciones del proyecto de la Zona Futuro Pacífico nariñense. Así las cosas, no sería posible, con corte a noviembre de 2021, analizar el impacto directo de estas acciones sobre la seguridad de la subregión, que fue el objetivo general trazado al inicio de este capítulo. Para cumplir con él, sería fundamental esperar primero que termine este Gobierno en agosto de 2022 y que tenga la oportunidad de entregar las acciones pendientes dentro de las 400 que se trazó en su plan inicial. Luego de ello, habría que revisar nuevamente el comportamiento de los tipos penales que se presentó en la tabla 1 y, en caso de encontrar una tendencia decreciente, habría que explorar si existe un nexo entre ello y el proyecto de la Zona Futuro.

Sin embargo, el ejercicio realizado hasta este punto no tendría por qué considerarse fallido. En estas páginas se hizo un recuento sobre la visión general del Estado al trazar políticas públicas de defensa y seguridad, así como de la visión departamental para articularse dentro de estos marcos nacionales. Al respecto se puede decir en este momento que el foco brindado a perseguir el narcotráfico se mantiene y que fue uno de los ejes que motivó la promulgación de las Zonas Futuro: se identificó como factor de riesgo para la supervivencia del Estado de Derecho y para la misma población del Pacífico nariñense. El tráfico de drogas moldeó y acentuó la fragilidad social en estos municipios y agregó violencia a una zona que ya sufría de pobreza. Esta economía ilícita se consolidó a pesar de

los esfuerzos del Estado por perseguir a los narcotraficantes y la inversión en pie de fuerza no se tradujo en mejoras a la seguridad.

Por parte de las administraciones departamentales, aunque han tenido siempre claro que el homicidio es la primera amenaza que deben enfrentar en seguridad, han fallado reiteradamente a la hora de reducirla. No han sido suficientes los programas de inversión social, las alternativas de tiempo para los jóvenes y los métodos alternos de resolución de problemas. No es claro si efectivamente se implementaron y si dieron resultado o si la ejecución no estuvo a la altura de la formulación. Lo cierto es que cada cuatrienio llega una nueva administración departamental y vuelve a trazar el objetivo que la anterior no pudo cumplir.

El programa de las Zonas Futuro parecía haber identificado la base social que subyace al problema de seguridad en la subregión analizada. Desde la formulación de la política de seguridad y defensa actual se trazó como eje el tránsito de la presencia militar a la institucional en los territorios del Estado donde hacía falta estabilizar y consolidar. Desafortunadamente la pandemia global por covid-19 retrasó la ejecución de las acciones previstas para subsanar rezagos en cobertura de servicios públicos, de salud, de educación y de comunicación. Al momento de terminar estas páginas estaba lejos de concluirse la entrega de estas obras, por lo tanto, no estaban aún dadas las condiciones materiales para que las carencias económicas pudieran revertirse y que con ello se fortaleciera el tejido social y las economías ilícitas perdieran personal y sustento.

Sigue pendiente el análisis que aquí se quiso trazar. Como recomendación, una vez concluya este Gobierno y que las Zonas Futuro estén terminadas, se deberá dejar un tiempo para volver a comparar la línea de base en temas de seguridad con el panorama que el escenario futuro presente. Hasta tanto, estas fueron las consideraciones que fue posible presentar con corte a noviembre de 2021. La misión continúa y el investigador que se acerque al Pacífico nariñense podrá valerse del contexto que este capítulo quiso dar a la problemática de este territorio del sur de Colombia.

Referencias

- Almario G., O. (2009). De lo regional a lo local en el pacifico sur colombiano, 1780-1930. *Historelo. Revista de historia regional y local*, 1(1), 76-123.
- Álvarez N., M. A. (2011). Religión, política y educación en Colombia. La presencia religiosa extranjera en la consolidación del régimen conservador durante la Regeneración. *Historelo. Revista de historia regional y local*, 3(6), 154-172.
- Arbeláez C., M. (2018, 8 de septiembre). Alias David era el hombre más peligroso del Pacífico, asegura presidente Duque. *RCN Radio*. <https://n9.cl/f3cia>
- Ceballos, M. (2003). *Plan Colombia: contraproductos y crisis humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera con Ecuador*. Codhes. <https://n9.cl/q7t8s>
- Chillier, G., & Freeman, L. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Programa de seguridad WOLA. <https://n9.cl/q7t8s>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI) (2020). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos*. <https://n9.cl/jzx4m>
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDHAI) (2021). *Informe de Implementación de la Zona Futuro Pacífico nariñense*. (CPDHAI)
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 2.
- Cruz, D. K. (2020, 3 de junio). Tumaco, histórica exclusión del proyecto de nación. *Periódico UNAL*. <https://n9.cl/wf0eb>
- Decreto 2278 de 2019. Por medio del cual se [...] hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEI y se dictan otras disposiciones. Diciembre 16 de 2019. <https://n9.cl/zygvj>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://n9.cl/rpbth>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. <https://n9.cl/zygvj>
- Duffield, M. (2001). *Governing the borderlands*. En M. Duffield, *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*. Commonwealth Institute.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*, 13(1), 115.
- Federación Nacional de Cultivadores de Palma (Fedepalma), & Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) (2014). *Tumaco: ¿razones para la desesperanza?* <https://n9.cl/o4j5k>
- Gobernación de Nariño. (2008). *Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011*. <https://n9.cl/mwet9>

- Gobernación de Nariño. (2012). *Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015*. <https://n9.cl/mwet9>
- Gobernación de Nariño. (2016). *Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019*. <https://n9.cl/5w9lm>
- Gobernación de Nariño. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023*. <https://n9.cl/ij1ze>
- Gobierno de Colombia. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. <https://n9.cl/mx3c6>
- Gobierno de Colombia. (2007). *Política de consolidación de la seguridad democrática*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Gobierno de Colombia. (2011). *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Gobierno de Colombia. (2011a). *Política nacional de seguridad y convivencia ciudadana*. <https://n9.cl/7b2z7>
- Guevara L., J. P. (2015). El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 63-82.
- Hoffmann, O. (1999). *Identidades locales, identidades negras: la conformación del campo político en Tumaco (1950-1998)*. <https://n9.cl/b5c8r>
- Instituto Nacional de Vías (Invías) (2021). *Estado de la red vial. Criterio técnico*. <https://n9.cl/p96uh>
- Leal L., C. (2005). Un puerto en la selva. Naturaleza y raza en la creación de la ciudad de Tumaco, 1860-1940. *Historia crítica*, (30), 39-65.
- Leal, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia. *Análisis Político*, 24(73), 3-36.
- Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. <https://n9.cl/dxnwy>
- Ley 1941 de 2018. Por medio de la cual se prorrogó la Ley 418 de 1997, la cual consagró los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se creó el Centro de Coordinación Contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo. Diciembre 18 de 2018. <https://n9.cl/zsrtp>
- Ley 70 de 1993. Por medio de la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Agosto 27 de 1993. D. O. 41.013.
- Ley 951 de 2005. Por medio de la cual se crea el acta de informe de gestión. Marzo 32 de 2005. D. O. 45.867.
- Ministerio de Defensa Nacional (MDN) (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS) para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. <https://n9.cl/1uhz0>
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2003). Declaración de la cumbre de las Américas. Paz, seguridad y defensa. <https://n9.cl/1d27r>

- Prieto M., A. G. (2014). *Historia de Tumaco Siglo XIX*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia. <https://n9.cl/24dj6>
- Ramírez M., J. C. (2017). Balance de los quince años del Plan Colombia (2001-2016): recuperación de la institucionalidad colombiana y consolidación de la presencia del Estado en el territorio nacional. *Estudios internacionales (Santiago)*, 49(186), 187-206.
- Santander, J. (2012). *El proceso de formación de agenda de la política de seguridad democrática*. Ediciones Uniandes. Universidad de los Andes.
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes.
- Soto, L. (2020, 21 de octubre). El covid y una venganza contribuyeron a acabar "la paz" en Tumaco. *La Silla Vacía*. <https://n9.cl/hp40h>
- Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre EE. UU. y Colombia. *Análisis político*, 21(64), 67-104.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2020). *En 2020, víctimas de Tumaco recibieron más de \$12.000 millones en indemnizaciones*. <https://n9.cl/bskjq>