



DESPLAZAMIENTO FORZADO  
**INTRAUROBANO**  
Y SOLUCIONES DURADERAS  
VOL. II

Bogotá, Cúcuta y Quibdó

*Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas.  
Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó*

*Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas.  
Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó*

ISBN: 978-958-57768-8-3

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento - CODHES

Marco Romero  
Director

Preparado por:

Gabriel Rojas Andrade  
Investigador principal/Coordinador

Marcos Fabián Oyaga Moncada  
Investigador de caracterización

Ingrid Paola Hurtado Sánchez  
Investigadora de registro

Ida Hennestad  
Asistente de investigación

CODHES  
Cra. 6 No. 34-62, oficina 302, Bogotá  
Tel.: (57-1) 232 5666  
codhes@codhes.org  
www.codhes.org

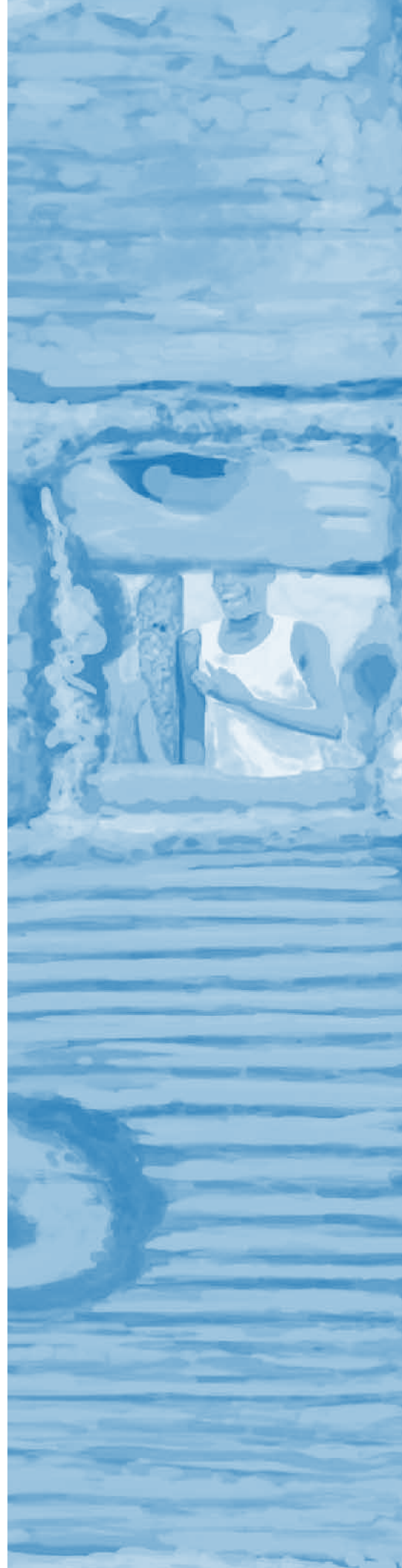
Ingrid Paola Hurtado Sánchez | Torre Gráfica Limitada  
Cartografías y gráficas | Diagramación y producción editorial

Gabriel Rojas Andrade | Basilisco Group  
Fotografía | Concepto original y diseño de portada

Javier Beltrán | Impresión. Corcas Editores  
Corrección de estilo | Transv. 24 # 59-34  
Bogotá D.C. Colombia

2014

Las opiniones expresadas en este libro: *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol. II Bogotá, Cúcuta y Quibdó* son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de ACNUR.





DESPLAZAMIENTO FORZADO  
INTRAUROBANO  
Y SOLUCIONES DURADERAS

VOL. II

BOGOTÁ, CÚCUTA Y QUIBDÓ



*A las víctimas del desplazamiento intraurbano y en especial a todas las personas que diariamente sufren y resisten la violencia descarnada que hace más de una década golpea a Buenaventura.*



# AGRADECIMIENTOS

Desde CODHES expresamos nuestro más sentido agradecimiento a las personas y organizaciones que posibilitaron la realización de esta investigación. En particular a cada uno de los hombres y mujeres que en Bogotá, Quibdó y Cúcuta nos dieron su apoyo para llevar a cabo el trabajo de campo y los grupos focales. De igual manera, a todas las personas que en Buenaventura, Tumaco y Soacha nos honraron con su ayuda a lo largo de las dos etapas del estudio. Esperamos que sientan que sus voces se reflejan en este libro.

A las víctimas del desplazamiento forzado, a los líderes y lideresas, a las organizaciones sociales y de base, a los y las integrantes del Ministerio Público, de los entes territoriales, de las instituciones académicas, de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y de los organismos de cooperación internacional, que en cada una de las regiones amablemente nos brindaron su tiempo y su disposición, y nos aportaron sus conocimientos para enriquecer las reflexiones sobre la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, la violencia en contextos urbanos y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Este informe no habría sido posible sin su participación.

A la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de Bogotá, por su importante ayuda en la realización del trabajo de campo en la ciudad.

A las comunidades indígenas desplazadas que se encuentran asentadas en el casco urbano de Quibdó, que nos permitieron conocer sus condiciones de vida y nos compartieron sus principales problemáticas y exigencias.

A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, por su apoyo en la financiación del proyecto, en la logística para el trabajo en los municipios y su colaboración en la revisión final de este texto.

Esperamos que el presente informe permita seguir avanzando en el reconocimiento y visibilidad de las víctimas del desplazamiento forzado intraurbano y contribuya a la implementación de políticas adecuadas en materia de registro, protección, prevención, asistencia, reparación integral y garantías de no repetición, que posibiliten el logro de soluciones duraderas y la construcción de una paz sostenible.





# PRESENTACIÓN

El presente documento constituye la segunda entrega de la investigación sobre el desplazamiento forzado intraurbano, adelantada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado en 2012 y 2013 con el auspicio de ACNUR. En la primera entrega se examinaron los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha y en esta oportunidad el análisis se extiende a las ciudades de Quibdó, Cúcuta y Bogotá. Con ello se aspira a visibilizar un fenómeno humanitario y social que se produce en múltiples entornos urbanos pese a la gran diversidad de las regiones de Colombia.

El desplazamiento intraurbano representa una más de las dimensiones de la crisis humanitaria existente en el país y en particular en las ciudades. Como tal, muestra la necesidad de revisar la imagen de las urbes como zonas de seguridad, en oposición al mundo rural donde transcurre el conflicto armado. Tal imaginario generalizado sobre las ciudades las concibe solamente como el punto de llegada de las consecuencias humanitarias del conflicto y la violencia, pero no como entidades que, en sí mismas, albergan y reproducen formas cada vez más complejas de violencia sociopolítica. Es cierto que las principales hostilidades se siguen presentando en zonas rurales, pero a su vez las ciudades han sido el epicentro de los principales magnicidios políticos, de la mayor parte de los casos de “falsos positivos” o de las llamadas operaciones de “limpieza social”, con las cuales los criminales de lesa humanidad buscan adquirir visos de apoyo en sectores de mentalidad autoritaria entre los pobladores.

El caso de Quibdó confirma la grave crisis humanitaria del pacífico, ampliamente denunciada por CODHES en los últimos años<sup>1</sup>. En esta región del país, se han producido más de trescientos casos de desplazamiento forzado masivo en los últimos tres años, lo cual indica que estamos ante el principal teatro de operaciones del conflicto armado, en donde las consecuencias de la guerra golpean de forma desproporcionada a los pobladores indígenas y afrodescendientes.

El caso de Cúcuta permite ver la complejidad de una ciudad de frontera que no solo es punto de llegada de desplazados internos, sino que a la vez es el escenario de múltiples formas de violencia y es una ciudad-región de tránsito de miles de refugiados y refugiadas que abandonan el territorio nacional buscando protección internacional, en este caso en Venezuela<sup>2</sup>, lo cual tiene profundas implicaciones

---

1. CODHES (2014) Reparación integral a pueblos y comunidades afrocolombianas. Decreto Ley 4635 de 2011. Documento CODHES No. 27. Bogotá.

CODHES (2013) La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe sobre desplazamiento forzado en 2012. Documento CODHES No. 26. Bogotá.

CODHES (2013) Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha. Bogotá.

2. El número de personas de nacionalidad colombiana refugiadas y en necesidad de protección internacional en Venezuela a Diciembre de 2012 ascendía aproximadamente a 203.563. Fuente: UNHCR Statistical Database. Corte de datos: Diciembre de 2012.

para la política de atención de las víctimas y para la búsqueda de una paz sostenible. En la práctica, la ciudad de Cúcuta no solo deberá encarar el tema de las soluciones duraderas de carácter urbano y de apoyo a los retornos que se puedan dar dentro del país, sino que deberá jugar un rol de capital importancia en los procesos de retorno internacional que se puedan estimular con ocasión de la eventual firma de acuerdos de terminación del conflicto.

El caso de Bogotá ratifica que la ciudad capital se ha convertido en la principal receptora de víctimas del conflicto armado y la violencia generalizada del país. Indica, además, la forma en que se articulan de manera progresiva la crisis humanitaria y la crisis social histórica, y de qué manera en las zonas periféricas en las cuales se han visto obligados a convivir las víctimas y los pobres urbanos, la presencia de formas de violencia económica y socio política no es la excepción sino la regla.

El análisis comparado permite ver que las condiciones de atención de las víctimas del desplazamiento son muy heterogéneas no solo por las diferencias de compromiso político, agendas sociales y disponibilidad de recursos de los entes territoriales, sino por la incapacidad de las instituciones nacionales de actuar efectivamente a través de un sistema de compensación, que le de un verdadero músculo al principio constitucional de la subsidiariedad, sin el cual es imposible configurar un sistema de corresponsabilidad solidaria entre la nación y las entidades territoriales. Sin duda Bogotá, ha asumido una política más robusta en materia de atención de los derechos de las víctimas, pero también es la ciudad que cuenta con mayores posibilidades fiscales e institucionales. A pesar de esto, aún persiste en la capital un déficit muy grande en materia de soluciones duraderas para las víctimas.

El hecho de que las víctimas tengan una atención con estándares disímiles en diferentes lugares del territorio nacional indica, entre otras cosas, que el Estado de Derecho no tiene la capacidad efectiva de asegurar, al menos mínimamente, el derecho a la igualdad—sin que este principio soslaye el estatus especial de las víctimas, en la medida en que estas han visto violados sus derechos fundamentales sin que el Estado haya actuado como garante de protección o justicia—.

Esperamos que este informe pueda ser un aporte para el proceso de exigibilidad de derechos por parte de las organizaciones de población desplazada en las diferentes ciudades del país. Del mismo modo esperamos que pueda servir como referente para el desarrollo de políticas públicas nacionales y territoriales que tengan la eficacia para atender el criterio del Goce Efectivo de Derechos, demandado desde hace diez años por la Corte Constitucional Colombiana mediante la Sentencia T-025 y sus diferentes autos de Seguimiento. Al respecto, CODHES se permite sugerir respetuosamente a la Corte Constitucional la adopción de un Auto específico de seguimiento a los derechos de las víctimas en contextos urbanos, de modo que se asegure el tránsito a soluciones de estabilización socioeconómica basadas en el principio de voluntariedad para el retorno o el reasentamiento definitivo.

Finalmente, CODHES reitera su respaldo al proceso de diálogo entre el Gobierno Nacional y la insurgencia, y demanda la atención de los derechos de las víctimas del desplazamiento y el refugio como uno de los temas a los que el proceso de paz debe dar respuesta. La terminación del conflicto y la construcción de una paz sostenible requieren un enfoque integral y transformador que asegure mecanismos de verdad, justicia y reparación que contribuyan a reconocer las diversas responsabilidades de quienes han participado en el conflicto armado, pero que a su vez aseguren políticas de reparación colectiva y soluciones duraderas que eviten que la vulnerabilidad socio económica derivada del desarraigo y el despojo se institucionalicen, convirtiendo a las víctimas en los nuevos pobres urbanos.

La paz va a plantear al Estado y a la sociedad un desafío de fondo. Un grupo considerable de las víctimas del desplazamiento forzado va a optar por el retorno y va a demandar políticas rurales incluyentes, específicas y democráticas para reconstruir sus proyectos de vida, tanto individuales como colectivos. Pero otro grupo va a demandar soluciones de fondo de carácter urbano, las cuales por ahora son la excepción dentro de un conjunto de políticas públicas concentradas solamente en atender la crisis humanitaria. Las ciudades deben cambiar el imaginario según el cual las víctimas son habitantes transitorios y empezar a buscar formas más democráticas de inclusión urbana en espacios que ya poseen altos niveles de segregación.

Por último, CODHES resalta la labor del equipo de investigadores que han tenido la responsabilidad de desarrollar el presente informe, integrado por Gabriel Rojas, Marcos Oyaga, Paola Hurtado e Ida Hennestad. Igualmente, agradece la disposición de las organizaciones de víctimas, las autoridades locales y de las comunidades de las ciudades de Bogotá, Quibdó, Cúcuta, Buenaventura, Tumaco y Soacha por sus aportes en el trabajo de campo realizado.

CODHES es responsable por las tesis y conclusiones del presente informe y agradece el apoyo técnico y financiero proporcionado por ACNUR Colombia para el desarrollo de la investigación y su publicación.

*Marco Romero*

Director CODHES

Profesor Universidad Nacional de Colombia

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

**INTRODUCCIÓN: El desplazamiento forzado intraurbano sigue siendo un desafío para el logro de soluciones duraderas**

15

## **1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN BOGOTÁ, CÚCUTA Y QUIBDÓ**

22

LA GUERRA DE LOS NIÑOS: RECLUTAMIENTO Y VINCULACIÓN FORZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES

22

VIOLENCIA EN CONTRA DE LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES

22

ACCIONAR CRECIENTE DE GRUPOS PARAMILITARES POSDESMOVILIZACIÓN EN ESPACIOS URBANOS

23

### **CARACTERIZACIÓN DE BOGOTÁ**

24

SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ

24

RECUENTO HISTÓRICO DE LOS GRUPOS ARMADOS QUE HACEN PRESENCIA EN BOGOTÁ

25

EL CONFLICTO EN BOGOTÁ DESPUÉS DE 2005

33

DINÁMICAS RECIENTES DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO

36

EN BOGOTÁ

36

### **CARACTERIZACIÓN DE CÚCUTA**

44

SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CIUDAD DE CÚCUTA

44

RECUENTO HISTÓRICO DE LOS ACTORES ARMADOS QUE HACEN PRESENCIA EN CÚCUTA

46

LA DESMOVILIZACIÓN DEL BLOQUE CATATUMBO

53

DINÁMICA RECIENTE DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO

EN CÚCUTA

56

<b>CARACTERIZACIÓN DE QUIBDÓ</b>	62
SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE QUIBDÓ	62
RECUENTO HISTÓRICO DEL ACCIONAR DE LOS GRUPOS QUE HACEN PRESENCIA EN QUIBDÓ	64
DESMOVLIZACIÓN DEL BLOQUE ELMER CÁRDENAS	66
DINÁMICA RECIENTE DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO EN QUIBDÓ	68
<b>SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO EN BUENAVENTURA, TUMACO Y SOACHA</b>	73
BUENAVENTURA	73
TUMACO	74
SOACHA	75
<b>CONCLUSIONES</b>	76

## **2. EL REGISTRO Y LA AUSENCIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE VÍCTIMAS EN COLOMBIA 2012-2013**

---

<b>CONTEXTO ACTUAL</b>	80
RECORRIDO RECIENTE DEL RUV	82
CAPACIDAD OPERATIVA EN EL TERRITORIO Y LAS ESTRATEGIAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE AL DESBORDAMIENTO	83
TRASLADO DE LAS DECLARACIONES	84
TIEMPOS PARA LA REMISIÓN DE LAS DECLARACIONES, VALORACIÓN Y RESOLUCIONES	84
SISTEMÁTICA NO INCLUSIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE GPD EN EL RUV	85

<b>EL REGISTRO EN EL ESCENARIO LOCAL (DFI)</b>	88
SEGUIMIENTO A LOS CASOS DE BUENAVENTURA, TUMACO Y SOACHA	89
LA SITUACIÓN EN CIUDADES CAPITALES	92
<b>EL REGISTRO COMO EJERCICIO DE DIAGNÓSTICO NECESARIO PARA EL LOGRO DE SOLUCIONES DURADERAS</b>	96
<b>3. RESPUESTA INSTITUCIONAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO, INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS, SOLUCIONES DURADERAS Y CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD</b>	102
<b>RELACIÓN ENTRE LOS CRITERIOS DEL MARCO DE SOLUCIONES DURADERAS Y LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS</b>	103
EL MARCO DE SOLUCIONES DURADERAS PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS	103
CRITERIOS PARA EL LOGRO DE SOLUCIONES DURADERAS	104
LA BATERÍA DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS	104
INTRODUCCIÓN AL EJERCICIO COMPARATIVO	105
INDICADORES Y LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	107
DISCRIMINACIÓN	108
ENFOQUE DIFERENCIAL	109
HALLAZGOS	110
<b>CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD PARA ENFRENTAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO</b>	119
EL CONCEPTO DE CORRESPONSABILIDAD	120
CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD	121
COORDINACIÓN CORRESPONSABLE	123
MARCO INSTITUCIONAL	125

PROTOCOLO DE CORRESPONSABILIDAD	126
SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EVALUACIÓN	128
PROCESO DE CERTIFICACIÓN	129
CORRESPONSABILIDAD EN LA LEY DE VÍCTIMAS Y EL DECRETO 4800	130
<b>SITUACIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN BOGOTÁ, CÚCUTA Y QUIBDÓ</b>	133
BOGOTÁ	133
CÚCUTA	137
QUIBDÓ	141
<b>SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN BUENAVENTURA, SOACHA Y TUMACO</b>	148
<b>PROPUESTAS PARTICIPATIVAS DE LOS GRUPOS FOCALES SOBRE DESPLAZAMIENTO</b>	
<b>FORZADO INTRAURBANO</b>	149
SOLUCIONES EN PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN	149
SOLUCIONES EN ATENCIÓN Y ASISTENCIA	150
MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	151
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	154
<b>4. ¿CÓMO EVITAR EL CONFLICTO URBANO EN TIEMPOS DE PAZ?</b>	154
<b>Referencias</b>	159





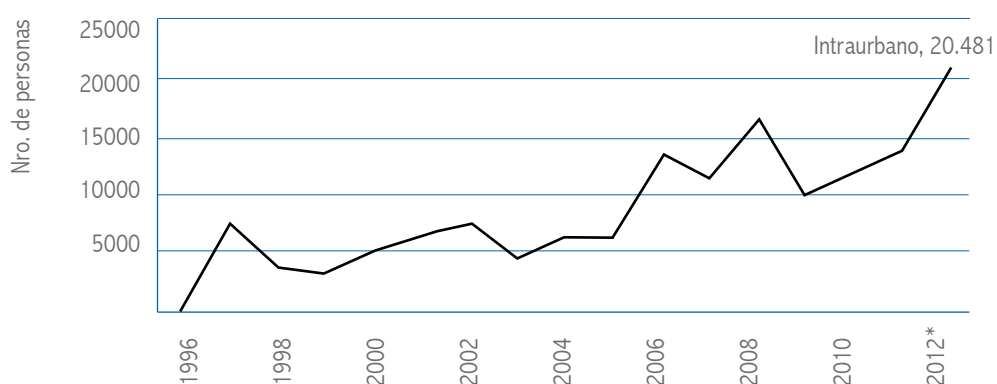
# Introducción

## EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO SIGUE SIENDO UN DESAFÍO PARA EL LOGRO DE SOLUCIONES DURADERAS

El desplazamiento forzado intraurbano (DFI), como tipología del desplazamiento forzado y manifestación de continuidad en los hechos violentos asociados con el conflicto armado interno en las ciudades, se ha constituido como uno de los retos más apremiantes con miras al logro de soluciones sostenibles para la población víctima y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Con base en el ejercicio de monitoreo llevado a cabo por CODHES, desde 1996 el fenómeno del DFI ha tenido un crecimiento constante, con un incremento dramático en 2012, año en el que al menos 20.490 personas se vieron obligadas a desplazarse dentro de una misma ciudad por la acción de grupos armados ilegales. Estos eventos se presentaron en 45 municipios, de los cuales los más afectados fueron Medellín (9.941 personas), Buenaventura (6.207 personas), El Tarra (1.250 personas) y Suárez (1.047 personas) (CODHES 2013a).

**Gráfica 1. Desplazamiento forzado intraurbano histórico**



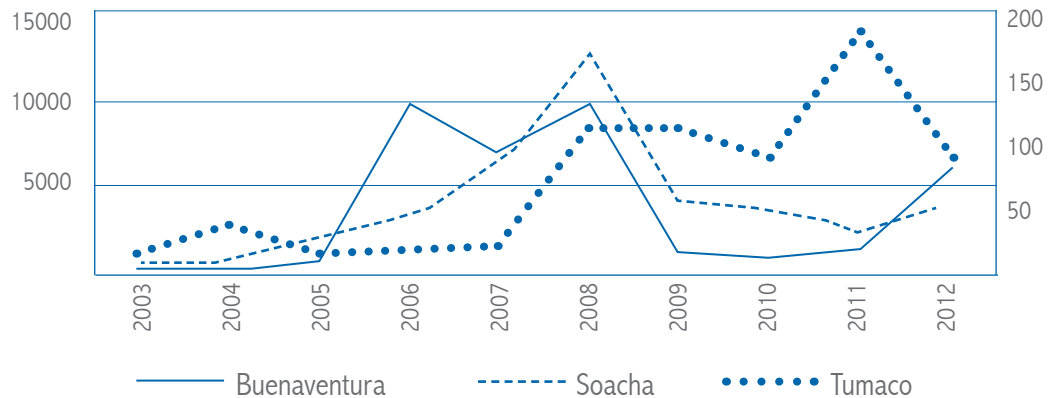
Elaboración: CODHES

Durante 2012 los principales actores armados en entornos urbanos fueron los grupos armados posdesmovilización (GPD). CODHES identificó 24 eventos de desplazamiento intraurbano de los cuales 23 fueron masivos. Estos eventos se concentraron en 6 municipios: Medellín, Buenaventura, Tumaco, Soacha, El Tarra y Toribío. En 22 de los 24 eventos los responsables fueron GPD, entre ellos “La Empresa”, “Los Urabeños”, “Los Rastrojos”, Los Combos en Medellín, “La Oficina” y otros sin identificar. En los demás eventos participaron las FARC y la fuerza pública (CODHES 2013a).

Teniendo en cuenta este panorama, el presente informe es la segunda entrega de la investigación que CODHES lleva a cabo —con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados (ACNUR)— en torno al DFI y las soluciones duraderas en seis ciudades de Colombia. Los municipios estudiados en el primer ejercicio y que son objeto de seguimiento en la presente publicación fueron Buenaventura, Tumaco y Soacha, en donde el fenómeno continúa con algunas variaciones y la respuesta institucional para la atención a víctimas todavía se presenta como el desafío más preocupante en los entes territoriales.

**Gráfica 2. Desplazamiento forzado intraurbano en municipios de seguimiento**



Elaboración: CODHES

La hipótesis que se evaluó en el primer volumen de la serie consistió en afirmar que el DFI es un fenómeno poco estudiado, con un alto subregistro y una respuesta institucional deficiente. La confirmación de esta tesis llevó a concluir que es necesario precisar una respuesta institucional, basada en la protección especial de la población vulnerable, en barrios marginales de las ciudades que están sujetos a una constante revictimización como consecuencia de la carencia de soluciones sostenibles para los desplazados internos.

En los nuevos municipios de estudio, a saber, Bogotá, Cúcuta y Quibdó, se examinan los mismos aspectos pero con un énfasis especial en las circunstancias que afectan a las ciudades capitales en términos de presencia y acción de grupos armados ilegales con alta capacidad de adaptación en contextos urbanos, posibilidades de respuesta institucional coordinada y corresponsable y estrategias para superar el subregistro. La metodología utilizada está basada principalmente en el trabajo cualitativo con fuentes primarias en terreno a través de entrevistas semiestructuradas, y en la elaboración de grupos focales sobre respuesta institucional con la participación de representantes de víctimas, organizaciones sociales, de derechos humanos, cooperación internacional y funcionarios de la institucionalidad local y nacional.

Dado que en la primera entrega se hizo un énfasis en las ciudades del Pacífico, en el presente informe se completa el estudio sobre los contextos urbanos más importantes de esa zona del país que confirman

la creciente crisis humanitaria en la región (CODHES 2013a), fruto del interés de grupos armados por establecer control social, político y territorial en una zona apta para la proliferación de rentas ilegales basadas en el reclutamiento forzado, la minería, el narcotráfico, el contrabando y la extorsión.

De manera similar, Cúcuta llama la atención por la relación con la frontera con Venezuela y el carácter transnacional que han adquirido los grupos posdemovilización. Allí el DFI se configura como una consecuencia de la presión sobre una población fuertemente golpeada por el conflicto en el Norte de Santander y la coerción social y económica sobre los contextos urbanos.

Finalmente, Bogotá, como una de las ciudades de mayor recepción de población desplazada, es estudiada a partir de los retos de una demanda que desborda en muchos casos la capacidad institucional pese a la voluntad política del gobierno distrital. Bogotá, como capital del país, también padece el recrudecimiento de un conflicto armado con asiento en los barrios periféricos de la urbe pero con poder sobre economías lícitas e ilícitas que controlan el comercio, la delincuencia común, la prostitución y el microtráfico. El DFI en Bogotá es un fenómeno constante, silencioso y con un alarmante subregistro que expone las graves deficiencias en cuanto a protección de la población desplazada en todo el país.

Tal como se observa a lo largo del informe, el DFI no solo persiste como el hecho victimizante de mayor impacto en las dinámicas urbanas del conflicto armado. Como estrategia y consecuencia del control social y territorial de grupos armados ilegales que facilita actividades relacionadas con rentas ilegales que involucran a la población civil en espacios marginales de las ciudades, la crisis humanitaria que supone ha aumentado y ha pasado de ser una tipología del desplazamiento forzado mayoritariamente silenciosa a volverse un fenómeno constante y, en las ciudades del Pacífico colombiano, masivo y visible.

Lo más preocupante es que la reacción de la institucionalidad en los gobiernos locales, en vez de configurarse a partir de acciones efectivas y propositivas frente a las afectaciones masivas y sistemáticas a los derechos de los habitantes de los barrios que padecen el dominio de grupos armados ilegales, ha disminuido —como en el caso de Buenaventura, Quibdó, y Cúcuta— o se ve desbordada —como en el caso de Bogotá, Soacha y Tumaco—. Esta circunstancia no solo muestra retos en cuanto a voluntad política, planificación y atención a las advertencias hechas por la Defensoría del Pueblo, la Personería o las organizaciones sociales, sino también graves problemas de eficiencia, ejecución, manejo de recursos y criterios de corresponsabilidad. En este sentido, la desconfianza en la institucionalidad ha aumentado, bien sea por la ausencia de respuestas o por el temor a que los gobiernos locales estén aliados con los grupos armados ilegales. El subregistro persiste entonces, no solo porque el desconocimiento de víctimas y funcionarios sobre el DFI continúa, sino también porque, ante la desconfianza, cada vez son menos las personas que denuncian y en cambio optan por estrategias precarias de protección en casas de familiares, sin ninguna garantía de no repetición o acompañamiento.

Mientras los grupos armados ilegales, principalmente aparatos macrocriminales posteriores a la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), siguen creciendo o mostrando su capacidad de adaptación, reemplazando constantemente a cabecillas abatidos o capturados por la fuerza pública, la respuesta institucional se debilita o no puede responder a la alta demanda de atención humanitaria. Al mismo tiempo, las demoras en las respuestas de valoración para la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) continúan y, en muchos casos, las resoluciones que sí llegan son de no inclusión. Las llamadas “bandas criminales” por parte del gobierno nacional siguen generando graves afectaciones a los derechos humanos de los habitantes de los barrios sometidos a hechos victimizantes que generan DFI, pero el registro todavía no responde a la demanda de una atención, asistencia y eventual reparación integral a estas víctimas.

Sin estrategias adecuadas de prevención y protección y con las dificultades referidas en materia de respuesta institucional, el logro de soluciones duraderas sigue siendo una perspectiva lejana en las ciudades mencionadas. Mientras persista el conflicto armado y los entes territoriales no superen la ineficiencia, una recuperación temprana de las comunidades es todavía improbable. La investigación ha detectado que apoyar el cumplimiento de los criterios de soluciones duraderas exclusivamente en el trabajo con gobiernos locales y no en la sociedad civil es insuficiente dados los altos índices de percepción de una gestión corrupta en las administraciones y la falta de voluntad política para atender a las víctimas. Donde sí existe dicha voluntad política, la gestión y las demoras en contratación no facilitan la atención. Así mismo, la desigualdad entre el nivel central y el nivel local en cuanto a atención es demasiado amplia. Los programas de Bogotá, aunque todavía en construcción, tienen una vocación de integralidad no encontrada en ninguno de los otros municipios en los que CODHES lleva a cabo el estudio, lo que hace pensar que uno de los principales problemas para implementar la Ley de Víctimas es, de hecho, la ejecución de criterios claros de corresponsabilidad y coordinación nación-territorio que permitan que las acciones de atención, asistencia y reparación respondan a un principio de igualdad.

Una de las más grandes inquietudes que ha arrojado el trabajo de campo hasta el momento es el aumento en la utilización, vinculación y reclutamiento forzado de niños, niñas y jóvenes por parte de los grupos armados ilegales frente a la carencia de oportunidades de aprovechamiento del tiempo libre o generación de ingresos de las familias en las ciudades. Tanto las víctimas como los responsables de homicidios en las ciudades estudiadas son, en su mayoría, menores de 18 años. Esta problemática en aumento plantea serios dilemas en materia de reparación a menores desvinculados de grupos posdesmovilización que no serían cobijados por las medidas establecidas en la Ley 1448 debido a las interpretaciones restrictivas del artículo 3 de la misma.

Mientras la guerra está siendo ejercida por niños, niñas y jóvenes, las afectaciones a la territorialidad y las tradiciones continúan contra los grupos étnicos indígenas y afrodescendientes, con especial atención a las mujeres. Los asentamientos en peores condiciones de salubridad y acceso a servicios están

habitados en muchas ocasiones por estas comunidades que han recibido acciones con daño por parte de entes territoriales, están siendo presionados para abandonar sus territorios, se ven damnificados por megaproyectos económicos que no tienen en cuenta el derecho a la consulta previa en espacios urbanos y cuya reubicación no respeta las tradiciones culturales ni las posibilidades de generación de ingresos. Incluso la cooperación internacional todavía encuentra muy difícil una articulación efectiva en los contextos urbanos para llevar a cabo acciones coordinadas de atención o recuperación temprana.

Frente a un panorama tan desalentador, las organizaciones sociales y de víctimas se muestran cada vez más escépticas para participar en iniciativas de soluciones duraderas o restitución de predios en espacios urbanos, lo que genera cuestionamientos acerca del alcance de esta estrategia en un país donde el conflicto en las ciudades está lejos de terminar, incluso si los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC llegan a un feliz término.

Esta hipótesis se fundamenta en los hallazgos con respecto a la participación de desmovilizados de las AUC en nuevos grupos armados ilegales o en estructuras paramilitares que no cesaron sus acciones en las ciudades. Los excombatientes no encontraron en las estrategias de reintegración presentadas por el Estado desde la Ley de Justicia y Paz una vía digna y duradera para dejar las armas y sumarse a la vida civil. Se prevé más violencia en los barrios de las ciudades —y por lo tanto DFI— si la reintegración digna y funcional de los combatientes, junto con la satisfacción efectiva de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición para las víctimas, no es una prioridad seria en el acuerdo para la terminación del conflicto con las FARC.

Atendiendo a las preocupaciones mencionadas y teniendo en cuenta que en la primera entrega de la serie ya se realizó un ejercicio exhaustivo de precisión conceptual en torno a la definición del DFI y el marco normativo que lo cobija, el presente informe hace un mayor énfasis en la respuesta institucional por medio de la siguiente estructura: un primer capítulo sobre la caracterización del DFI en Bogotá, Cúcuta y Quibdó con especial atención a la situación socioeconómica de las ciudades, las dinámicas del conflicto armado, la presencia de grupos armados ilegales y la manera en que se presenta el fenómeno del DFI.

El segundo capítulo se ocupa de los problemas que persisten en cuanto a registro en todo el país y sus consecuencias en términos humanitarios y de satisfacción efectiva de derechos con miras a una reparación integral de las víctimas. En este apartado se revisa de nuevo la jurisprudencia sobre la inclusión de personas afectadas por acciones de GPD, se plantea una mirada al subregistro en las nuevas ciudades objeto de estudio y se realiza un seguimiento a las ciudades abordadas en el segundo semestre de 2012. Como herramienta para el análisis sobre respuesta institucional, el capítulo de registro evalúa además la necesidad de un sistema de información articulado y funcional para el logro de soluciones sostenibles que permita una perspectiva de la política pública sobre víctimas y el apoyo de la cooperación internacional a partir de una visión transversal entre la atención y el desarrollo.

El tercer capítulo se ocupa en detalle de alternativas de respuesta institucional para la población víctima con base en los hallazgos sobre el DFI. En este sentido, se plantea una posible relación de complementariedad entre los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos establecidos por la Corte Constitucional y los criterios de soluciones duraderas del Marco de Soluciones Duraderas de la Secretaría General de las Naciones Unidas, con miras a encontrar herramientas internacionales y locales que sean útiles para la medición de la superación de la vulnerabilidad de las personas desplazadas. Así mismo, se presentan los elementos necesarios para un Sistema Integrado de Corresponsabilidad que, en el marco de la Ley de Víctimas, permita superar las deficiencias institucionales en los entes territoriales que conllevan a la desprotección de la población vulnerable en las ciudades donde se presenta el DFI. También se efectúa una revisión de los Planes de Acción Territorial en los nuevos municipios objeto de estudio para establecer las oportunidades y los retos de cada municipio. A manera de conclusión, se presentan las sugerencias de las organizaciones de víctimas que participaron en los grupos focales sobre respuesta institucional al DFI como una alternativa participativa que identifica las necesidades de las comunidades y propone soluciones concretas y sostenibles para evitar la revictimización.

Finalmente, las conclusiones generales se presentan en el marco de un análisis sobre los efectos de un posible acuerdo para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC que atienda criterios de justicia transicional y no descuide los contextos urbanos con base en la reintegración de excombatientes, la persistencia de aparatos macrocriminales y su relación con el DFI.



# 1.

Caracterización del desplazamiento  
forzado intraurbano en Bogotá, Cúcuta y  
Quibdó





## 1. CARACTERIZACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN BOGOTÁ, CÚCUTA Y QUIBDÓ

En el presente capítulo se desarrolla un análisis de las dinámicas económicas, sociales, culturales, históricas y políticas que permiten explicar la situación de conflicto urbano y desplazamiento forzado intraurbano en las ciudades de referencia. Adicionalmente, se realiza un seguimiento a la situación de violencia y desplazamiento en Buenaventura, Tumaco y Soacha.

A manera de introducción es pertinente hacer énfasis en algunas dinámicas que se encontraron de manera recurrente a lo largo de la investigación, que resultan sumamente preocupantes y que requieren de especial atención por parte de las autoridades locales, regionales y nacionales.

### LA GUERRA DE LOS NIÑOS: RECLUTAMIENTO Y VINCULACIÓN FORZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES

A lo largo de la investigación sobre desplazamiento forzado intraurbano se ha encontrado que el principal modo de acción de los grupos armados ilegales que hacen presencia en la ciudad es el reclutamiento y la vinculación forzada de niños, niñas y jóvenes. El reclutamiento se ha convertido en una afectación sistemática, lo que permite afirmar que la mayor parte de los actores que realizan la guerra en espacios urbanos son menores de edad que han sido vinculados de manera forzosa o que son utilizados de forma ilegal para realizar labores concretas como vigilancia y mensajería o acciones directas como amenazas, cobro de extorsiones y asesinatos.

Las acciones de reclutamiento, vinculación forzada y utilización ilegal se facilitan en la medida en que los niños, niñas y jóvenes (NNJ) que habitan en sectores marginales de las ciudades no encuentran oportunidades adecuadas en materia educativa, cultural, recreativa y laboral. Frente a esta difícil perspectiva de futuro, los grupos armados pueden llegar a establecerse como opción factible de ascenso económico y social, o pueden tener mayores posibilidades de ejercer presiones violentas contra un sector poblacional especialmente vulnerable.

Por las situaciones antes descritas, los NNJ se constituyen como uno de los sectores más afectados por las graves expresiones urbanas del conflicto armado y tienden a convertirse, junto a sus familias, en víctimas constantes del desplazamiento forzado intraurbano.

### VIOLENCIA EN CONTRA DE LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES

Otra de las afectaciones recurrentes que explican el desplazamiento forzado dentro de la ciudad, como consecuencia del conflicto armado, es la violencia sistemática, directa e indirecta en contra de líderes

y lideresas sociales, representantes de Juntas de Acción Comunal, líderes de población desplazada y reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos.

Por el tipo de trabajo que realizan, por sus acciones sociales y sus posturas políticas, los líderes y lideresas son víctimas constantes de amenazas, persecuciones, intimidaciones, atentados y homicidios, que tienen como objetivo principal infundir temor para desestructurar procesos organizativos, reducir las acciones de resistencia y denuncia y disuadir a las personas de emprender nuevos liderazgos para garantizar así el control social y territorial por parte de los grupos armados ilegales. Estas acciones violentas llevan a que, en muchas ocasiones, los líderes y lideresas se vean obligados a desplazarse intraurbanamente para preservar su seguridad y la de su familia.

### ACCIONAR CRECIENTE DE GRUPOS PARAMILITARES POSDESMOVILIZACIÓN EN ESPACIOS URBANOS

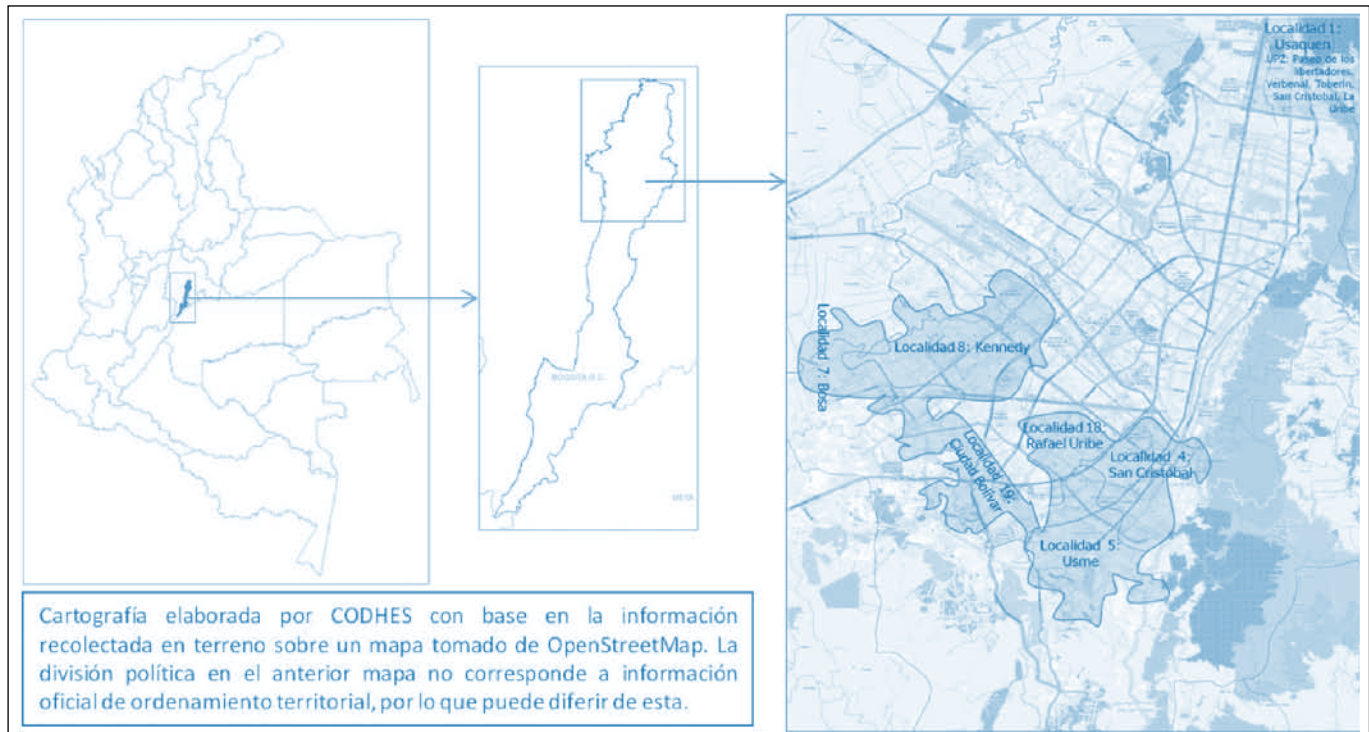
En las ciudades y municipios estudiados, con excepción de Tumaco, en donde las estructuras urbanas de las FARC mantienen una alta operatividad militar y un nivel importante de control territorial, los actores armados predominantes en los espacios urbanos son los grupos posdesmovilización herederos del paramilitarismo.

Bien sean “Las Águilas Negras”, “Los Rastrojos”, “La Empresa” o “Los Urabeños”, en Bogotá, Quibdó, Cúcuta, Buenaventura y Soacha tales grupos son los actores armados preponderantes, y en esta medida, los principales responsables por las graves violaciones a los derechos humanos que se cometen en contra de la población civil, entre las cuales se cuenta el desplazamiento intraurbano, con todas sus afectaciones en los aspectos económicos, sociales y culturales de las víctimas.

Esta realidad impone la necesidad de realizar análisis amplios, críticos y reflexivos a nivel nacional sobre los grupos armados posdesmovilización, su capacidad armada, su poder de coacción, intimidación y control social y territorial, y sobre las violaciones de derechos de las que son responsables, para poder definir soluciones adecuadas a esta problemática. De igual manera demuestra la importancia de emprender procesos efectivos de verdad, justicia y reparación integral a las víctimas de dichos grupos en espacios urbanos y rurales.

## CARACTERIZACIÓN DE BOGOTÁ

**Mapa 1. Bogotá, localidades con mayor incidencia de DFI**

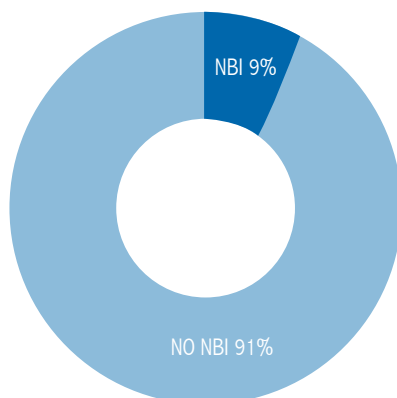


### SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Bogotá es la capital del país y es la ciudad con mayor número de habitantes de Colombia. Según proyecciones del DANE para el año 2013, cuenta con una población total de 7.674.366 habitantes, de los cuales 7.658.081 viven en la zona urbana y 16.285 viven en zonas rurales. La ciudad es el principal centro político, económico y administrativo del país, razón por la cual concentra una alta oferta en materia educativa, cultural y laboral. Los indicadores de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (9,20%), personas por debajo de la línea de pobreza (28,4%), personas por debajo de la línea de indigencia (4,5%) y el índice de miseria (0,4%) se encuentran muy por debajo del promedio nacional, lo que demuestra la desigualdad histórica entre las ciudades consideradas como polos y centros del desarrollo y las regiones que han sido marginalizadas por ser consideradas periféricas. Teniendo en cuenta los indicadores anteriores, no es posible afirmar que Bogotá en su conjunto presenta condiciones precarias de vida para sus habitantes, como ocurre en otras regiones del país. Sin embargo, en la capital existe un grave problema de segregación, marginalidad y exclusión. El modelo de desarrollo urbano bajo el cual la ciudad se ha expandido en las últimas décadas ha situado a los sectores poblacionales con menor capacidad adquisitiva en espacios periféricos en los que las condiciones sociales y económicas son notablemente inferiores a las del resto de la ciudad y donde permanecen dificultades relacionadas con la

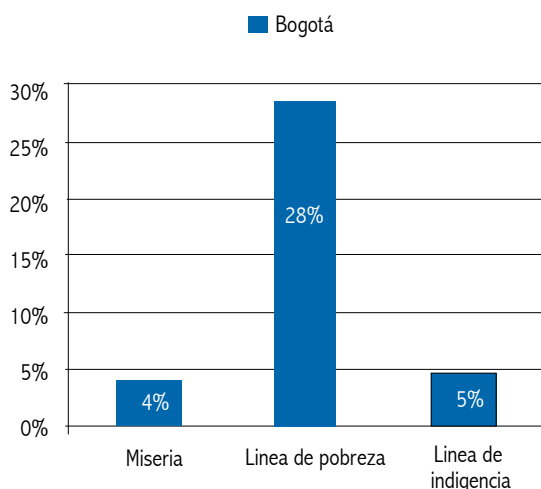
seguridad, el limitado acceso a servicios públicos, problemas ambientales, hacinamiento y distanciamiento de los ejes de desarrollo económico y político. Es en estos sectores marginales en donde los actores armados encuentran oportunidades para consolidar su accionar y realizar control social y económico sobre grupos poblacionales con altos niveles de vulnerabilidad.

**Gráfica 1. Porcentajes de población con y sin NBI en Bogotá**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 1

**Gráfica 2. Indicadores de Pobreza en Bogotá**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 2

## RECUENTO HISTÓRICO DE LOS GRUPOS ARMADOS QUE HACEN PRESENCIA EN BOGOTÁ

Antes de iniciar este aparte de la caracterización del desplazamiento forzado intraurbano en Bogotá es necesario aclarar que la ciudad, por ser la capital del país, ha sufrido históricamente -y de diversas maneras- múltiples manifestaciones de violencia sociopolítica que incluyen, entre otras, acciones de grupos guerrilleros y paramilitares, atentados terroristas asociados a los grandes carteles del narcotráfico, magnicidios políticos y crímenes cometidos por agentes del Estado. No está dentro de

los alcances y objetivos del presente informe realizar un recorrido por todos los hitos y espectros de violencia sociopolítica que han afectado a Bogotá en las últimas décadas. Solamente se busca plantear algunos elementos de análisis que permitan entender, en perspectiva histórica, la situación actual de violencia y desplazamiento forzado intraurbano que se vive en la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, Bogotá, como centro político y administrativo del país, y además por contar con amplios sectores poblacionales de clase media y baja, ha sido, especialmente desde los años setenta, un espacio de suma importancia para diversos actores armados y movimientos sociales y políticos que han visto en la ciudad la posibilidad de tener influencia sobre sectores sociales determinados, tales como los trabajadores, los sindicatos y los habitantes de barrios populares.

En el caso de Bogotá, además del Frente Unido, que surgió en la segunda mitad de la década de los 60, comandado por Domingo Laín Sanz y el Padre Camilo Torres, surgieron la Autodefensa Obrera, que buscaba conformar células con los obreros de las crecientes industrias instauradas en la capital del país, y el frente “Pedro León Arboleda” del EPL, que buscaba adeptos en los nacientes barrios populares y las fábricas en los años setenta (Arboleda, 2004).

El M-19 fue el primer grupo insurgente que empezó a pensar lo urbano como un espacio fundamental de la lucha armada, y en ese sentido las ciudades se convirtieron en el escenario en el cual desplegaban sus acciones más visibles —como el robo de armas al Cantón Norte en diciembre de 1978—. Adicionalmente, la ciudad se erigió como un espacio en el cual se podían desarrollar milicias urbanas, las cuales tenían como objetivos primordiales realizar trabajo político en los barrios periféricos, con los sectores sociales que denominaban marginales urbanos, y apropiarse del ejercicio del orden y la justicia en lugares con baja o nula presencia de instituciones sociales y civiles del Estado. Esto se materializó en la creación de los denominados “campamentos de paz y democracia” en las ciudades de Cali, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales durante los acuerdos de paz firmados con el presidente Belisario Betancur en 1984. En Bogotá, estos campamentos se ubicaron en los barrios Lucero Alto y Jerusalén y se convirtieron en espacios propicios para la organización de células y cuadros que el grupo adoctrinó política y militarmente (Observatorio DDHH y DIH, 2005). En estos campamentos, adicionalmente, las milicias tenían la capacidad de controlar el transporte y la delincuencia y regular comportamientos sociales como el consumo de estupefacientes.

Antes de la década de los ochenta, para las FARC la ciudad era vista —dentro de las dinámicas de la guerra— solamente como lugar de aprovisionamiento, avituallamiento y reclutamiento de combatientes para fortalecer a los frentes que hacían presencia en las zonas rurales consideradas como los espacios predominantes de la acción armada, en los cuales podían llegar a encontrar asiento sus reivindicaciones políticas y económicas relacionadas fuertemente con los conflictos agrarios y la estructura de la tenencia de la tierra. Sin embargo, después de la VII conferencia de la organización guerrillera, llevada a cabo

en 1982, se definieron como principales lineamientos la estrategia de desdoblamiento de frentes y la necesidad de hacer presencia en las zonas urbanas. De esta manera, el Distrito Capital adquirió especial relevancia para el grupo, que buscaba el posicionamiento estratégico de frentes y columnas móviles en zonas cercanas a la ciudad y la conformación de milicias urbanas en sectores populares de la misma.

Una vez que se produjo la desmovilización del M-19 en 1990, las FARC ocuparon los espacios que este grupo había logrado consolidar en la ciudad de Bogotá y expandieron su accionar a otras localidades como Bosa, San Cristóbal, Usme y Kennedy. Cuando el grupo guerrillero logró cierto nivel de afianzamiento de sus estructuras en la ciudad, conformó, a mediados de la década de los noventa, el Frente Urbano Antonio Nariño (FUAN), que tenía como propósito consolidar el accionar insurgente de la organización en Bogotá y servir como enlace a los frentes que hacían presencia en Cundinamarca. Adicionalmente, en la misma época se conforman las milicias bolivarianas y las milicias populares como unidades encargadas de llevar a cabo acciones políticas y bélicas en espacios urbanos (Observatorio DDHH y DIH, 2005)<sup>1</sup>.

En abril de 1993 las FARC llevaron a cabo la VIII conferencia nacional del movimiento guerrillero. En dicha conferencia se decidió la realización de un cerco estratégico a Cundinamarca y Bogotá con el propósito de avanzar en el objetivo de la toma del poder. Tal fin le fue encargado al Bloque Oriental encabezado por Víctor Julio Suárez, conocido con el alias de Jorge Briceño o Mono Jojoy, que avanzaría desde los departamentos de Meta y Caquetá. La estrategia de cerco consistía en la ubicación gradual de frentes y columnas móviles en subzonas de Cundinamarca desde las cuales se ganarían apoyos sociales y se avanzaría progresivamente hacia la ciudad. De igual manera, se intentaría realizar bloqueos a la entrada de víveres y mercancías a la capital para generar un ambiente de descontento entre la sociedad civil que pudiera ser aprovechado por el grupo para realizar su entrada a Bogotá<sup>2</sup>.

Dentro de esta estrategia de expansión del Bloque Oriental se definió además que Luis Antonio Lozada, alias Carlos Antonio Lozada, se convirtiera en el responsable de liderar los movimientos políticos del bloque en los Llanos Orientales y Cundinamarca, especialmente en Bogotá. En la capital, Lozada estuvo encargado de dirigir algunas milicias guerrilleras e impartir instrucciones a miembros de las células del Partido Comunista Clandestino Colombiano (PC3)<sup>3</sup>.

En Bogotá, las FARC también tenían interés en controlar el páramo de Sumapaz, sitio desde el cual se podían establecer corredores de movilidad hacia Huila, Tolima y diversos municipios de Cundinamarca, el Meta y El Caguán.

1. El Ejército de Liberación Nacional (ELN) también tuvo la intención de posicionar milicias guerrilleras en la ciudad. En enero de 2003 fue capturado en el barrio Quirigua, al occidente de Bogotá, Antonio María Ospina Arango, alias Toño, quien sería el encargado de dirigir las milicias urbanas del grupo y tendría a su cargo la organización de atentados terroristas y la consecución de material bélico, armas, municiones y explosivos. El frente Urbano del ELN en Bogotá habría tenido su foco de acción en los sectores de Ciudad Bolívar, Bosa, Usme y el centro oriente de la ciudad. Disponible en: <http://bit.ly/1a4aKWG>

2. Juanita León. El cerco de Bogotá. Revista El malpensante, ED. 57. Disponible en: <http://bit.ly/1eQr8qV>

3. Verdad Abierta. Así se formó el bloque oriental de las Farc. Disponible en: <http://bit.ly/1aZTs8>

Con el objetivo de conseguir estos propósitos estratégicos, las FARC lograron establecer —entre finales de los noventa y comienzos de la década del dos mil— un dispositivo sobre Cundinamarca y Bogotá que estaba compuesto por los frentes 22, 25, 42, 51, 52, 53, 54, 55, el Frente Urbano Antonio Nariño, las columnas móviles Policarpa Salavarrieta, Manuela Beltrán, Reinaldo Cuéllar, Esteban Ramírez, Vladimir Esteven y diversas milicias urbanas (Pérez, 2007). Esto, sumado a la comisión de actos de terror en la capital, hostigamientos a la fuerza pública, secuestros y asesinatos selectivos, dio a la insurgencia un nivel considerable de visibilidad sobre el centro del país.

Para contrarrestar el avance de las FARC en Bogotá y Cundinamarca, la fuerza pública realizó operativos militares de alto impacto que lograron minar la iniciativa táctica de la insurgencia en la zona.

En el año 2000 se llevaron a cabo las operaciones “Aniquilador I” y “Aniquilador II”, que tenían como objetivo controlar el corredor del Sumapaz. Las dos operaciones involucraron a miembros de la Brigada Móvil N° 13 del Ejército, del Batallón de Alta Montaña N° 1, de las Fuerzas Especiales y de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) (CODHES, 2013). Con la reconquista del Sumapaz, el ejército recuperó la iniciativa militar en Cundinamarca.

Posteriormente, entre 2001 y 2002, se realizaron múltiples ofensivas para desarticular los corredores de movilidad de la guerrilla que conectaban a Bogotá con El Caguán. Este dispositivo de contención se denominó “Plan Candado” (Pérez, 2007).

Finalmente, entre los últimos meses de 2002 y mediados de 2003, se llevó a cabo la operación “Libertad I”, cuyo objetivo era el desmantelamiento de los frentes de las FARC que hacían presencia en el noroccidente de Cundinamarca. En la operación murieron aproximadamente 225 guerrilleros, entre los que se encontraban el comandante del Frente 22, Carlos Osorio Velásquez, alias Marco Aurelio Buendía, el jefe de la columna móvil Manuela Beltrán, alias Manguera, y el jefe de la columna Reinaldo Cuéllar, alias Rumba<sup>4</sup>.

Como se mencionó anteriormente, con la realización de dichas operaciones las fuerzas militares contrarrestaron la iniciativa armada de la insurgencia en la zona y desactivaron la realización del cerco a Bogotá por parte del Bloque Oriental de las FARC. A pesar de esto, las estructuras del grupo subversivo en la ciudad, como milicias y redes urbanas, permanecieron activas, ejerciendo control sobre rentas provenientes de economías ilegales y de la extorsión, realizando reclutamiento, vinculación y adoctrinamiento político de personas para sus filas y cometiendo acciones de terror que visibilizaron su presencia en la urbe.

La expansión de la guerrilla hacia zonas urbanas y con mayor potencial económico, como la Sabana de Bogotá, no se encuentra acompañada de la capacidad de realizar en forma sostenida

4. Juanita León. El cerco de Bogotá. Revista El malpensante, ED. 57. Disponible en: <http://bit.ly/1eQr8qV>

acciones ofensivas, inclinándose más hacia la obtención de recursos a través de la extorsión, el secuestro y el cobro de un “impuesto revolucionario” (Observatorio DDHH y DIH, 2001).

El desarrollo de las operaciones militares antes descritas y el debilitamiento de las estructuras de las FARC en Cundinamarca coincidieron con el fortalecimiento y la consolidación del paramilitarismo en el oriente y el suroccidente del departamento desde finales de los noventa.

Las AUC hicieron presencia en el departamento a partir de 1996 con la conformación del Bloque Cundinamarca. Este bloque fue heredero de los grupos paramilitares que se crearon en el Magdalena Medio —especialmente en cercanías de Puerto Boyacá— a lo largo de los años ochenta y que estaban fuertemente ligados con sectores ganaderos, latifundistas y capos del narcotráfico.

Para el caso específico de Cundinamarca, dichos grupos guardaron una estrecha relación con el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha, alias El Mexicano, —quien estuvo involucrado en la financiación de comandos armados que fueron entrenados y formados militarmente por Spearhead Ltd., empresa privada de seguridad liderada por el mercenario israelí Yair Klein<sup>5</sup>— y se ubicaron en municipios como San Cayetano, Vergara, Yacopí, Paime, El Peñón, Pacho, La Palma, Puerto Salgar y Guaduas.

Tras la muerte de Rodríguez Gacha en diciembre de 1989, los grupos de autodefensa que estaban bajo su control se desintegraron. Este hecho fue aprovechado por el Frente 22 de las FARC para ampliar su presencia en la zona noroccidental de Cundinamarca. Como respuesta a la expansión de las FARC se creó en 1996 el Bloque Cundinamarca de las AUC, bajo la comandancia de Luis Eduardo Cifuentes, alias El Águila, con apoyo y entrenamiento recibido de las Autodefensas del Magdalena Medio al mando de Ramón Isaza. Sin embargo, la presencia del paramilitarismo en Cundinamarca y su consolidación desde fines de los noventa no se explica únicamente a partir de los propósitos de contrainsurgencia sino que está relacionada también con procesos de disputa y compra de territorios en zonas estratégicas para la obtención de rentas económicas y la construcción de megaproyectos, como las concesiones viales Bogotá-Villavicencio y Bogotá-Girardot (Pérez, 2007).

La llegada oficial del paramilitarismo a Bogotá se dio en 2001 con el anuncio de Carlos Castaño a los medios de comunicación de la conformación del Frente Capital. Según sus declaraciones, esta unidad urbana de las AUC estaría compuesta por facciones del Frente Campesinos por Sumapaz, el Bloque Centauros, las Autodefensas del Tolima y Quindío y las Autodefensas de Cundinamarca, y tendría como objetivo principal frenar el abastecimiento de material de intendencia, campaña y de guerra de los grupos guerrilleros que tenían asiento en la ciudad. El grupo estaría bajo la dirección del Estado Mayor Central de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (Pérez, 2007).

5. “A pesar del papel protagónico de sus promotores en el tráfico internacional de estupefacientes en aquellos años, es claro que el proyecto de formación militar de comandos en esta etapa estuvo ligado a procesos de expansión territorial típicamente asociados con la compra de tierras para ganadería en zonas con influencia guerrillera” (Pérez, 2007).



A pesar de la fecha en que se produjo el anuncio de Carlos Castaño sobre la creación del Frente Capital, desde la segunda mitad de la década de los noventa —momento en que, como se mencionó anteriormente, se empiezan a fortalecer los grupos paramilitares en Cundinamarca— se tiene registro de las primeras incursiones y acciones del paramilitarismo en Bogotá. Estas primeras incursiones se llevaron a cabo en urbanizaciones en donde se realizaban proyectos de vivienda popular promovidos por asociaciones vinculadas con grupos de izquierda y en localidades como Bosa y Ciudad Bolívar, en las cuales se tenía conocimiento de la presencia de milicias urbanas de los grupos guerrilleros. Además, desde comienzos de los noventa se llevaron a cabo asesinatos de líderes sociales y políticos en la ciudad por parte de personas sindicadas de pertenecer a grupos paramilitares. Es el caso de numerosos miembros de la Unión Patriótica (UP) y de los investigadores del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Elsa Alvarado y Mario Calderón.

En 1999 apareció la noticia de la presencia de encapuchados bajo el rótulo de las AUC en los barrios aledaños a Corabastos, la central mayorista de alimentos de Bogotá en la localidad de Kennedy, donde fue ejecutado el presidente encargado de la Junta de Acción Comunal del barrio La Rivera, luego de que circularan volantes con amenazas contra dirigentes del sector (Pérez, 2007).

En declaraciones recientes, Henry López Londoño, alias Mi Sangre o Carlos Mario, una de las personas encargadas de la conformación de estructuras urbanas de las AUC en Bogotá y Medellín, ha afirmado que el arribo del Frente Capital a la ciudad de Bogotá contó con la colaboración de integrantes de la Policía Nacional<sup>6</sup>. Adicionalmente, Londoño declaró que algunos miembros de la institución recibían pagos mensuales por parte de las AUC en razón de la ayuda que brindaban al grupo armado.

En el momento en que los paramilitares llegaron a Bogotá, las rentas provenientes de mercados ilícitos de criminalidad como el expendio de estupefacientes, el hurto de vehículos y apartamentos, los “paseos millonarios” y la piratería estaban bajo el control de grupos locales de delincuencia común organizada. Estos grupos tenían sus principales centros de operación en localidades como Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Tunjuelito y Usme. Las estructuras menos organizadas se dedicaban a los atracos y los hurtos menores en las zonas cercanas a sus barrios de residencia (Pérez, 2007).

Las AUC buscaron cooptar y articular estos grupos de delincuencia común en torno a un patronato único, con el objetivo de crear una gran empresa ilegal de seguridad y cobro extorsivo para las zonas más conflictivas. Esta estrategia se materializó con la conformación de células compuestas por pandilleros y sicarios locales, organizadas alrededor del Frente Capital, que tenían como propósito realizar control social

6. “La Policía ponía a nuestro servicio las zonas que ellos tenían bajo su control: eran permisivos con nosotros, nos brindaban seguridad, nos avisaban de algún operativo. Ellos estaban pendientes de todo lo que nos ponía en riesgo para alertarnos. Yo me senté con oficiales de la Policía de Medellín y Bogotá. Me senté con gente del Gaula, Dijín y Sijín. Varios de ellos ya me conocían del Bloque de Búsqueda en Medellín, cuando perseguíamos a Pablo Escobar”. Verdad Abierta. Policía Nacional armó el Frente Capital: Alias “Mi sangre”. Disponible en: <http://bit.ly/1eQxnen>

y territorial en barrios considerados estratégicos. Así pues, pequeños grupos paramilitares realizaban patrullajes por los barrios, intimidaban a la población, establecían toques de queda, cobraban vacunas, ingresaban arbitrariamente a viviendas, pintaban grafitis amenazantes o referentes a las AUC y cometían asesinatos selectivos en contra de las personas que consideraban enemigos potenciales (CODHES, 2013). Otra estrategia sobre la cual centró su accionar el Frente Capital fue la realización de “limpiezas sociales”. Como se mencionó en el primer informe sobre desplazamiento intraurbano y soluciones duraderas, estas acciones funcionaban en múltiples sentidos. En primer lugar, eran usadas como método de entrada a los barrios. Al estar dirigidas contra personas “socialmente indeseables” (consumidores y expendedores de droga, ladrones, prostitutas), contaban con cierto grado de aceptación por parte de algunos sectores de la comunidad que podían llegar a considerar que por esta vía se reducirían los índices de inseguridad. De esta manera, el grupo paramilitar adquiriría legitimidad como agente garante de seguridad. Pero más importante que esta función legitimadora, las “limpiezas sociales” buscaban afianzar el dominio territorial a través del miedo y la intimidación, desarticular las formas de organización social, eliminar a personas que se consideraban potenciales enemigos y garantizar el monopolio de la violencia y la ilegalidad.

Líderes comunales, jóvenes, drogadictos, y personas con “ideología de izquierda” fueron asesinados por bandas de sicarios que habían hecho sus primeras incursiones como pandilleros en la zona. De este período datan los homicidios de más de 100 jóvenes en el sector de Paraíso en Ciudad Bolívar (CODHES, 2007).

De igual manera, los grupos paramilitares establecieron redes de extorsión y “protección” a través de las cuales se cobraban impuestos autoritarios a comerciantes, tenderos y transportadores, a cambio de brindar supuestas condiciones de seguridad en los barrios. Al tiempo que se producían estas operaciones de control, el paramilitarismo desplegó un aparato de reclutamiento igualmente organizado.

Frente a estas acciones, cuyo blanco principal fue la población civil, muchas personas optaron por abandonar su lugar de residencia y buscar protección en otros barrios y localidades de la ciudad. Estos desplazamientos intraurbanos se dieron como resultado de amenazas y vulneraciones directas o indirectas y por el ambiente generalizado de temor que generaban las acciones de los grupos armados en los barrios.

En 2001, el narcotraficante Miguel Arroyave se vinculó al paramilitarismo y adquirió, a modo de franquicia, el control sobre los grupos armados de las AUC en el centro del país, pagando alrededor de 7 millones de dólares. De este modo, Arroyave pasó al mando del Bloque Centauros —que actuaba en la región de los Llanos Orientales— y el Frente Capital. La presencia de Arroyave al frente de estos comandos armados permite afirmar que el objetivo del paramilitarismo, en el centro del país, no tenía como única finalidad combatir a la insurgencia y bloquear sus corredores de abastecimiento sino que buscaba también controlar importantes fuentes de financiación provenientes del tráfico de estupefacientes y rentas derivadas de mercados de criminalidad.

El proyecto paramilitar en el centro del país estuvo marcado por la existencia de tensiones internas entre algunas de sus facciones. En esta lógica, en el período comprendido entre 2002 y 2004, se presentaron fuertes disputas entre dos estructuras de las AUC que buscaban obtener control territorial y social sobre algunos sectores de Bogotá y Soacha. La confrontación se dio a partir del ingreso del Frente República a Bogotá, comandado por Héctor Germán Buitrago, alias Martín Llanos, y su intención de disputar los espacios ganados por el Frente Capital y el Frente Urbano Antonio Nariño de las FARC. El Frente República funcionó como estructura adscrita a las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), también en cabeza de Martín Llanos.

En general, la disputa entre los comandos armados liderados por Martín Llanos y Arroyave en la capital del país se enmarcó en un contexto de disidencias dentro de las AUC, por la resistencia de algunas estructuras a integrarse a los procesos de diálogo con el gobierno y el desacuerdo que mantenían con el narcotráfico como financiador de las autodefensas y su participación en el proceso de paz. Las ACC y el Bloque Centauros de Arroyave también se disputaron en una guerra sangrienta los territorios del suroccidente de Cundinamarca, del centro del Meta y del sur del Casanare (CODHES, 2013).

La confrontación territorial en Bogotá también incluyó al Frente Urbano Antonio Nariño de las FARC, que a pesar de haber recibido golpes importantes por parte de la fuerza pública había comenzado un proceso de fortalecimiento desde 2002, de la mano de Carlos Antonio Lozada y José Marbel Zamora, alias Chucho.

Estas dinámicas tuvieron como consecuencia una escalada de violencia, primero en la localidad de Kennedy, en las inmediaciones de Corabastos y el sector industrial de Carvajal, y luego en la localidad de Puente Aranda, en el sector de San Andresito de la 38 y en zonas industriales como la de San Rafael.

Según un estudio de la revista Cambio, con aproximadamente 120 hombres el Frente República logró ejercer dominio sobre los sectores de Suba, Los Mártires, Germania y Usme, mientras que el Frente Capital, con aproximadamente 400 hombres, consolidó su control sobre las zonas de Restrepo, Kennedy, Puente Aranda, Las Ferias, 7 de Agosto, Bosa, Ciudad Bolívar y Altos de Cazucá (Pérez, 2007). Adicionalmente, los grupos paramilitares establecieron oficinas de cobro en los sectores de Corabastos, 7 de Agosto, los San Andresitos y el norte de la ciudad, desde las cuales se cobraban extorsiones, se ordenaban amenazas y asesinatos, se ofrecía protección —a cambio de dinero— a comerciantes y transportadores, se lavaba dinero proveniente del narcotráfico y se coordinaba la salida de droga hacia diversas partes del país como los Llanos Orientales y Boyacá. Desde estas oficinas también se realizaban los pagos a los miembros de la Policía que colaboraban con los grupos paramilitares, principalmente con el Frente Capital<sup>7</sup>.

El enfrentamiento entre las facciones del paramilitarismo en Bogotá culminó con la imposición del grupo comandado por Arroyave, alias Arcángel, que fortaleció su presencia en la capital y mantuvo el control

7. Verdad Abierta. La oficina de los paras en Bogotá. Disponible en: <http://bit.ly/1hTHSm8>

sobre las oficinas de cobro, desde las cuales además se empezaron a coordinar acciones para incidir en las elecciones a alcaldías y la gobernación en el Meta. Esta consolidación estuvo acompañada de un incremento en las violaciones a los derechos humanos de la población que habitaba en barrios marginales de la ciudad<sup>8</sup>, lo cual tuvo como consecuencia directa un aumento en los desplazamientos intraurbanos de personas que huían de los barrios para escapar de la violencia y la situación de terror e inseguridad causada por los grupos armados.

La idea de que Bogotá era un ente territorial eminentemente receptor de población desplazada se mantuvo hasta 2005 cuando empezaron a hacerse mucho más perceptibles los flujos de migración forzada dentro del mismo ente territorial. La dinámica del conflicto armado, su reflejo y el posterior establecimiento de la capital como centro de operaciones de los grupos armados no solo para el control de sus enemigos, sino también para consolidar el monopolio sobre las diversas manifestaciones de los negocios ilegales, han determinado un movimiento constante y prácticamente invisible de personas a su interior y hacia sectores aledaños en el área metropolitana (CODHES, 2007).

Miguel Arroyave fue asesinado en septiembre de 2004 en Puerto Lleras, Meta, por dos de los comandantes del Bloque Centauros: Pedro Oliviero Guerrero, alias Cuchillo, y Manuel de Jesús Pirabán, alias Jorge Pirata. Tras la muerte de Arroyave, las autoridades propiciaron golpes importantes contra jefes militares y financieros del Frente Capital que generaron profundas dispersiones en la estructura paramilitar. Es probable que estos golpes hayan sido facilitados gracias a información brindada por disidentes del Bloque Centauros (Pérez, 2007).

## EL CONFLICTO EN BOGOTÁ DESPUÉS DE 2005

El 3 de septiembre de 2005 se dio la desmovilización de una facción del Bloque Centauros en la finca Corinto del corregimiento Tilodirán, ubicado en el municipio de Yopal en el departamento de Casanare. En el proceso participaron 1.135 personas al mando de Vicente Castaño.

La desmovilización de este bloque —del cual hacía parte el Frente Capital— junto a la muerte de Miguel Arroyave y a los golpes propiciados contra jefes militares y financieros del frente generaron profundas dispersiones y fracturas en la estructura paramilitar que hacía presencia en Bogotá.

8. "Durante este período hubo continuas oleadas de homicidios en Ciudad Bolívar y Altos de Cazucá, en las periferias urbanas de Bogotá y Soacha. En agosto de 2004 se reportaron denuncias de los dueños de negocios ubicados en estos sectores, quienes estaban siendo extorsionados para financiar 'grupos de seguridad'. De igual forma, aumentaron las amenazas de muerte, las listas y los graffiti declarando 'objetivo militar' a cientos de jóvenes residentes en estos sectores por 'mariguaneros, sapos y guerrilleros'. También ocurrió la persecución y asesinato de afiliados a organizaciones de desplazados, forzando un segundo desplazamiento de decenas de familias. En algunas ocasiones se exhibieron cadáveres descuartizados en sitios de tránsito obligado de los pobladores locales, sin otro propósito que sembrar el terror y zozobra entre los residentes de estos sectores" (Pérez, 2007).

Los vacíos de poder que quedaron a causa de esta desestructuración fueron disputados por los grupos armados que tenían interés en retomar el control en los sectores en los que les había sido arrebatado por parte del Frente Capital. Entre estos grupos se encontraban las ACC, estructuras de las FARC como el FUAN y el Frente 43, y facciones no desmovilizadas del Bloque Centauros ubicadas en el Meta y bajo las órdenes de Jorge Pirata y Cuchillo. En el marco de la reconfiguración de las relaciones de poder entre los grupos armados en Bogotá, se desató en Kennedy entre mayo y julio de 2005 una oleada de violencia en la que se registraron 30 homicidios en los alrededores de Corabastos y la zona industrial de Carvajal. Este incremento de la violencia estuvo relacionado con la llegada de una comisión del Meta para controlar por la fuerza la red de extorsiones en el sector (Pérez, 2007).

Adicionalmente, a pesar de los reveses sufridos, el Frente Capital nunca se desmovilizó, por lo que muchas de sus estructuras, si bien dispersas, se mantuvieron activas. En este sentido, en Bogotá se dio un proceso de reagrupamiento, expansión y reestructuración del paramilitarismo con el objetivo de mantener el control sobre la población y la administración de circuitos económicos ilegales (CODHES, 2013). Dicha reestructuración se concretó con la aparición de los grupos posdesmovilización “Las Águilas Negras” y “Los Rastrojos”, quienes continuaron la herencia del Frente Capital<sup>9</sup>.

Por su parte, como se mencionó anteriormente, la expansión del Frente Urbano Antonio Nariño de las FARC se vio truncada por la confrontación con los grupos paramilitares y los operativos realizados por las fuerzas armadas —principalmente la operación “Libertad I”— en contra de las estructuras del grupo insurgente que hacían presencia en Cundinamarca y que le servían de apoyo logístico. Sin embargo, esto no implicó la desaparición de esta estructura, que mantuvo sus acciones en los sectores en los cuales hacían presencia las milicias guerrilleras.

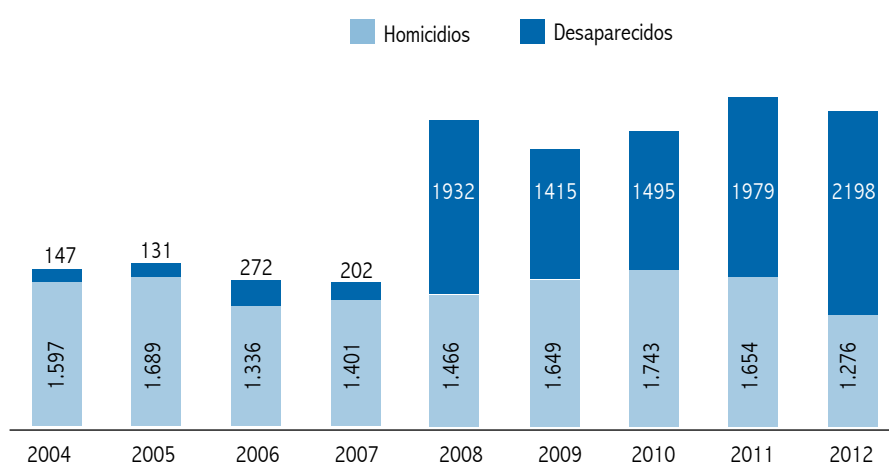
De esta manera, el escenario de violencia después de 2005 estuvo marcado por la reestructuración de las organizaciones paramilitares que tenían presencia en la ciudad, el mantenimiento de las hostilidades por parte de los grupos armados, la continuación de las vulneraciones a los derechos humanos de la población civil —panfletos amenazantes, patrullajes, asesinatos selectivos, intimidación, reclutamiento forzado—, y la permanencia del desplazamiento forzado intraurbano como principal afectación dentro de las dinámicas urbanas del conflicto armado<sup>10</sup>.

9. Hay que resaltar que el Frente Capital nunca estuvo entre las unidades paramilitares investigadas por la Unidad de Justicia y Paz de la fiscalía. Entre las personas que fueron reconocidas como mandos de esta estructura por los organismos de seguridad del Estado, solo estuvieron postulados al proceso de Justicia y Paz, por parte del Bloque Centauros, Teodosio Pabón Contreras, alias Andrés Camilo y Rafael Armando Forero Hernández, alias El Zarco (Pérez, 2009).

10. “Este panorama de violencia no ha cambiado con la desmovilización de las autodefensas y la declaratoria oficial del fin del paramilitarismo. Por el contrario, persisten denuncias de las comunidades locales de procesos de reclutamiento de jóvenes por parte de grupos paramilitares y la irrupción de nuevas expresiones organizadas de estos actores ilegales. La presencia de Fuerza Pública, en muchos casos señalada por abusos y violación de derechos humanos y las acciones de milicias de las guerrillas, crean un clima de tensión que está provocando desplazamientos intraurbanos” (CODHES, 2007).

En el auto 383 de 2010, emitido por la Corte Constitucional en seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, se establece que en la ciudad de Bogotá el desplazamiento intraurbano se presenta con más frecuencia en las localidades de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa como localidades que expulsan población desplazada y en Suba, Candelaria, Barrios Unidos y Mártires donde la misma es recibida. De igual forma, se plantea que continúan las denuncias relacionadas con amenazas a líderes de población desplazada y organizaciones de derechos humanos. Las amenazas provienen de grupos armados, milicias de las FARC y grupos asociados con bandas criminales como “Las Águilas Negras” (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

**Gráfica 3. Víctimas de homicidio y desaparición en Bogotá**



Fuente: 1 Instituto Nacional de Medicina Legal. Elaboración: CODHES

**Tabla 1. Homicidios y desapariciones en Bogotá**

Número de personas víctimas		
Año	Homicidios	Desapariciones
2004	1.597	147
2005	1.689	191
2006	1.336	272
2007	1.401	202
2008	1.466	1.932
2009	1.649	1.414
2010	1.743	1.495
2011	1.654	1.979
2012	1.276	2.198

Fuente: 2 Instituto Nacional de Medicina Legal. Elaboración: CODHES

A pesar de que las cifras de homicidios en Bogotá no pueden atribuirse exclusivamente a hechos relacionados con el conflicto armado en lo urbano y tienen que ver también con violencias sociales mucho más difusas,

las gráficas muestran que ha existido continuidad en las cifras de asesinatos como manifestación de la violencia en la ciudad. Esta continuidad se relaciona con la permanencia del escenario de violencia urbana y las vulneraciones posteriores a 2004 que fueron descritas anteriormente. Adicionalmente, las cifras de desplazamiento forzado intraurbano muestran un aumento considerable desde 2005, pasando de 87 desplazamientos declarados en 2004 a 252 en el año inmediatamente posterior. Tales cifras demuestran, en primer lugar, que desde 2005 Bogotá deja de ser un ente territorial exclusivamente receptor de población desplazada y, en segundo lugar, que las dinámicas de reconfiguración de poderes entre los grupos armados ilegales tienen como consecuencia un aumento significativo en las violaciones de derechos humanos en contra de la población civil y, en el caso de las manifestaciones urbanas del conflicto armado, un aumento en el número de desplazamientos forzados intraurbanos.

### DINÁMICAS RECIENTES DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO EN BOGOTÁ

La dinámica reciente del conflicto armado en la ciudad de Bogotá se caracteriza por la continuidad frente a las situaciones descritas para los años anteriores. Los grupos armados ilegales siguen realizando acciones que vulneran los derechos de la población que habita en sectores marginales y periféricos de la ciudad, generando así un ambiente permanente de zozobra e inseguridad que termina por obligar a las personas a desplazarse intraurbanamente.

Los actores armados que mantienen presencia y acciones en la ciudad son los grupos paramilitares posdesmovilización de “Las Águilas Negras” —cuya estructura en la ciudad se denomina Bloque Capital—, “Los Rastrojos” —que actúan a través del denominado Comando Central— y estructuras urbanas de las FARC, como las milicias bolivarianas y el FUAN. Como se mencionó anteriormente, dichos grupos actúan en barrios marginales y periféricos de la capital, ubicados en localidades como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Rafael Uribe Uribe y San Cristobal, en las cuales las condiciones socioeconómicas de sus habitantes son bastante precarias y se mantienen graves problemáticas relacionadas con la falta de garantías para el disfrute del goce efectivo de derechos ciudadanos y políticos por parte de la población. Adicionalmente, estos barrios se caracterizan por ser amplios receptores de personas en situación de desplazamiento que llegan a la ciudad buscando escapar de la violencia pero que no encuentran en aquella condiciones adecuadas de seguridad y se ven enfrentadas a constantes revictimizaciones, lo que demuestra además un déficit preocupante en las políticas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación que eviten tales revictimizaciones y permitan avanzar hacia la consolidación de soluciones sostenibles.

En estos barrios y sectores los grupos armados buscan establecer economías de guerra basadas fundamentalmente en el control de rentas provenientes de negocios ilegales. De esta manera, se imponen vacunas y se cobran extorsiones a las actividades económicas que tienen que ver en buena medida con el sector comercial y de transporte, con un alto nivel de informalidad. Adicionalmente, en algunos barrios

de la ciudad los actores armados ejercen control sobre los préstamos gota a gota, con lo cual encuentran una actividad lucrativa pero también pueden tener control sobre la población que adquiere las deudas. Una de las principales actividades ilícitas por las cuales se presentan disputas entre grupos armados es el control sobre el microtráfico de estupefacientes dentro de los barrios. Los actores armados establecen redes de distribución y consumo que suelen ser manejadas por la criminalidad local y en las cuales tienden a estar involucrados principalmente menores de edad. Los sitios de expendio, mejor conocidos como ollas, en algunos casos también se encuentran en manos de los grupos armados.

En este punto vale la pena anotar que, como se ha mencionado de manera reiterada, una de las principales estrategias de acción de los grupos armados ilegales en las urbes es la mimetización con la población civil y la subcontratación de redes delincuenciales locales. Esto ha sido denominado reforzamiento mutuo entre bandas de delincuencia común, normalmente asociadas con los conflictos sociales propios de la ciudad, y grupos armados del nivel nacional o regional que históricamente han sido identificados con intereses políticos y económicos (Naranjo, 2004). La dinámica del reforzamiento mutuo implica que ninguno de los lados subyuga totalmente al otro, es decir, que las bandas de delincuencia común no circunscriben su espectro de acción exclusivamente a las exigencias de los grupos armados ni estos últimos actúan únicamente a través de las acciones que realizan las bandas locales. En este sentido, no se puede afirmar que toda la violencia en Bogotá se explique por la presencia de los grupos armados sino que efectivamente en la ciudad se superponen modalidades de violencias sociales mucho más difusas y complejas. Esto, sin embargo, también ha llevado a que las autoridades civiles y policiales utilicen una concepción netamente criminalística y punitiva para explicar el fenómeno de la violencia en Bogotá, arguyendo que se trata exclusivamente de enfrentamientos entre grupos de delincuencia común y pandillas.

El tratamiento criminalista de la violencia en Bogotá puede explicarse también en la medida en que no resulta políticamente viable permitir la consolidación de un discurso en materia de seguridad según el cual en la capital del país tienen asiento grupos armados propios del conflicto armado. A pesar de esto, y aunque evidentemente el conflicto en lo urbano no se da de la misma manera en que se da en los espacios rurales, los grupos armados que hacen presencia en algunos barrios de la ciudad poseen un nivel de organización, control, armamento, información y capacidad de establecer redes que en muy pocas ocasiones puede pensarse para la delincuencia común. De hecho, en algunos sectores de localidades como Ciudad Bolívar y Bosa estos grupos tienen la capacidad de establecer restricciones a la movilidad de sus habitantes e imponer líneas de muerte entre calles o barrios.

A manera de control sobre la población y sobre los puntos específicos de interés para los grupos armados ilegales, las estructuras pertenecientes al autodenominado grupo de las Águilas Negras imponen restricciones a la movilidad y limitación de horarios a los habitantes de sectores como Santo Domingo, Santa Viviana, Caracolí, Perdomo Potosí, Altos de la Estancia,



el Tanque, Tres Esquinas, Sierra Morena entre otros, en donde de manera expresa y tácita, impiden la movilidad de las personas en horas de la noche, específicamente después de las 7:00 pm. La población ha interiorizado en el desarrollo de su cotidianidad estas restricciones de tal forma que optan por evitar desplazamientos nocturnos en los sitios referidos y no ingresar a lugares que se han constituido como barreras invisibles en las localidades (SAT, 2013a).

Sin embargo, los grupos armados ilegales no buscan solamente el control de rentas ilícitas en Bogotá sino que también realizan acciones encaminadas a generar control social sobre la población que atentan directa o indirectamente sobre esta.

Una de las situaciones más recurrentes y preocupantes es la relacionada con el reclutamiento forzado, la vinculación y la utilización de niños, niñas y jóvenes dentro de las dinámicas del conflicto en lo urbano. Este grupo poblacional se encuentra en especial situación de vulnerabilidad debido a las difíciles condiciones socioeconómicas a las que se enfrenta en los sectores marginales de la ciudad, a la falta de oportunidades laborales, recreativas, culturales y educativas, y a las constantes presiones por parte de los grupos armados ilegales. Por tales razones, los NNJ están expuestos de manera constante a violaciones de derechos humanos por las acciones de los grupos armados.

La vinculación o el reclutamiento forzado pueden realizarse a través de la intimidación, el engaño y la amenaza, o a partir del convencimiento progresivo. Los jóvenes reclutados y vinculados suelen ser utilizados en actividades relacionadas con la vigilancia (campaneros), la intimidación y amenaza, la distribución de panfletos, la extorsión, el tráfico de armas, el sicariato y el microtráfico. Según la Defensoría del Pueblo, niños entre los 9 y 10 años son utilizados por los grupos ilegales en los diferentes eslabones del negocio del tráfico de drogas (SAT, 2013a). De igual forma, muchos de los responsables y de las víctimas de homicidios en barrios periféricos de la ciudad son jóvenes que no superan la mayoría de edad.

Los jóvenes que se rehúsan a ser reclutados o vinculados por parte de los grupos armados corren el riesgo de convertirse en víctimas de amenazas u homicidios. Dichas acciones se erigen como una de las causas principales para que estos jóvenes y sus familias se desplacen intraurbanamente. Es muy preocupante, además, que hijos e hijas de víctimas del desplazamiento forzado estén siendo integrados a las filas y actividades de los grupos armados, ya que esto es una revictimización que viola de manera grave sus derechos y perpetúa los ciclos de violencia de los cuales buscan alejarse.

Sobre el reclutamiento forzado también se debe mencionar que los jóvenes de barrios populares y sectores marginales de la ciudad están siendo víctimas de batidas ilegales por parte del Ejército Nacional y llevados a cuarteles o distritos militares. Tales acciones, además de haber sido declaradas

inconstitucionales por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-879 de 2011, van en contraposición de la intención de brindar a los jóvenes oportunidades para que puedan construir su futuro por fuera de la violencia.

La población desmovilizada también se enfrenta a presiones recurrentes para integrar las filas de los grupos armados o de las bandas locales de delincuencia común. La Defensoría del Pueblo ha realizado denuncias relacionadas con este tipo de presiones realizadas por los grupos paramilitares posdesmovilización en contra de población reinsertada que se ha asentado en la ciudad. La imposibilidad que en muchos casos tiene la población desmovilizada para encontrar condiciones adecuadas de vida después de la reintegración deja a sus miembros en una alta situación de vulnerabilidad frente a estas presiones.

Otra de las graves situaciones que se encontraron de manera recurrente durante la investigación, y que están altamente relacionadas con el desplazamiento forzado intraurbano, es la violencia dirigida contra líderes y lideresas sociales y comunitarias, miembros de juntas de acción comunal, líderes de población desplazada y comunidades étnicas y defensores y defensoras de derechos humanos. Esta violencia directa e indirecta es ejercida a través de amenazas, persecuciones, desapariciones, atentados y homicidios. La situación de los líderes y las lideresas sociales se ha convertido en una de las problemáticas más graves que tiene que afrontar el distrito de Bogotá en materia de seguridad. Para finales de 2012 se denunció que solo en la localidad de Ciudad Bolívar por lo menos 30 líderes comunitarios se encontraban bajo amenaza por parte de grupos armados<sup>11</sup>. A esto se suman los atentados, el asesinato de por lo menos 10 líderes y lideresas entre 2012 y el primer semestre de 2013<sup>12</sup>, así como la desaparición forzada de un líder comunal en el barrio Bella Flor de la localidad de Ciudad Bolívar, el 17 de julio de 2012, y de un líder de la Junta de Acción Comunal del barrio Pastranita, en la localidad de Kennedy, el 19 de octubre del mismo año.

Estas modalidades de violencia tienen como objetivo generar control social sobre la población a través de la intimidación y la zozobra y de este modo lograr regular los comportamientos de las personas que habitan en barrios estratégicos para que se adapten a los intereses del actor armado. De este modo, las amenazas, homicidios, atentados y desapariciones buscan desestructurar la organización social, neutralizar posibles denuncias sobre la situación de seguridad en los barrios, disuadir a las personas con liderazgos comunitarios visibles, intervenir en las demandas y programas de las juntas de acción comunal y, en general, consolidar la autoridad del grupo neutralizando todo lo que pueda ser percibido como obstáculo. Este control poblacional permite además que el actor armado recurra a una violencia menos visible, en la medida en que la amenaza y el recuerdo de los repertorios de violencia desplegados con anterioridad bastan para el mantenimiento del poder. En este sentido, realizar un control territorial

11. "Treinta líderes comunales amenazados en Ciudad Bolívar". Disponible en: <http://bit.ly/1e1826E>

12. "En los últimos seis meses han asesinado a cinco líderes comunales en Bogotá". Disponible en: <http://bit.ly/186kFct>

permanente se hace innecesario, lo cual es adecuado para el actor armado teniendo en cuenta la dificultad y el riesgo para las rentas ilegales que implica una coacción visible en la capital.

En algunos barrios de la ciudad, los grupos armados, principalmente los grupos paramilitares posdesmovilización, han realizado amenazas a través de la circulación de panfletos y listas negras. Estas acciones de intimidación tienen un carácter político en la medida en que los panfletos mantienen un discurso antsubversivo y tienden a estar dirigidos contra personas con ideas de izquierda o líderes señalados como enemigos o aliados de los grupos contrarios. En Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy han circulado panfletos amenazantes en contra de colectivos culturales integrados por jóvenes.

Los panfletos también han sido utilizados para señalar y amenazar a personas consideradas elementos negativos para la comunidad tales como consumidores y expendedores de droga, ladrones y “sapos”, estableciendo plazos para el abandono de la localidad o el barrio so pena de ser ejecutados.

En los barrios Caracolí, Arabia, La Cumbre, Unión Divino Niño, Santa Bibiana, Santo Domingo, Paraíso, Bella Flor y Alpes de Ciudad Bolívar se ha documentado la circulación de este tipo de panfletos, y en sitios puntuales como el Barrio Caracolí y Bella Flor de Ciudad Bolívar se ha reportado la presencia de personas foráneas que toman fotos a los jóvenes y se movilizan en carros lujosos, a la vez que hacen circular información sobre jornadas de “limpieza social” que piensan adelantar luego de las 5:00 pm. En los últimos meses los anuncios de acciones de la mal llamada “limpieza” han aumentado paulatinamente y se habla de la circulación de una camioneta de color gris 4x4 con vidrios polarizados que transita por los barrios Caracolí, Santa Bibiana y Santo Domingo dirigiéndose hacia el corredor que lleva a Soacha, de la cual descienden hombres de civil a tomar fotos a los habitantes del lugar, principalmente jóvenes (SAT, 2013a).

Como resultado de las acciones de los grupos posdesmovilización en la ciudad también se han presentado casos de violencia sexual y de género. Las niñas y jóvenes son vinculadas o reclutadas para cumplir acciones específicas dentro de los circuitos económicos ilegales bajo el control de los actores armados, como el tráfico de armas y droga. Sin embargo, la manifestación más dramática y recurrente de la violencia sexual como consecuencia del conflicto armado en la ciudad se encuentra en las prácticas de explotación sexual con fines económicos, en las cuales las jóvenes son inducidas forzosamente por integrantes de los grupos armados a la prostitución, la pornografía infantil o el turismo sexual (SAT, 2013a)<sup>13</sup>.

13. “En las localidades existen personas que hacen parte de las redes que pertenecen a grupos armados ilegales, que se encargan de llevar a cabo el reclutamiento de población femenina en edades desde los 12 a los 20 años con la finalidad de inducir las a la prostitución. El escenario por excelencia elegido para llevar a cabo lo anterior son los colegios y centros educativos de la localidad, y la modalidad preferida consiste en el ofrecimiento de dádivas o dinero para modificar la voluntad y libertad sexual de las jóvenes. Se ha conocido, así mismo, que para el crecimiento de esta red que puede encuadrar como una conducta de proxenetismo, las menores ya inducidas son obligadas a transmitir a las compañeras de colegio que existe una posibilidad de obtención de dinero mediante actividades sexuales, lo cual genera un efecto pirámide donde cada nueva integrante está obligada a llevar dos o tres nuevas muchachas para este fin” (SAT, 2013a).

Las anteriores actuaciones y vulneraciones a los derechos humanos por parte de los grupos paramilitares posdesmovilización en la ciudad se facilitan en la medida en que algunos miembros de la fuerza pública son cooptados por estos y reciben pagos económicos o vacunas con el fin de cooperar —por acción u omisión— en la realización de operaciones criminales.

Las dinámicas actuales del conflicto en Bogotá, y las acciones realizadas por parte de grupos armados ilegales, también se explican por el hecho de que la ciudad es un sitio de interés estratégico para los grupos armados debido a la posibilidad de establecer corredores de movilidad de tropas y tránsito de armas y pertrechos hacia zonas rurales de la ciudad y de Cundinamarca, y hacia otros departamentos como Meta, Caquetá, Tolima y Huila. Durante el trabajo de investigación se logró tener conocimiento de tres corredores que son utilizados tanto por la insurgencia como por los grupos paramilitares posdesmovilización:

- Corredor San Cristóbal-Usme-Sumapaz
- Corredor Usaquén-Chapinero Alto-La Calera
- Corredor Usme-Sumapaz-Ciudad Bolívar-Altos de Cazucá-Bosa

De esta manera, los grupos armados ilegales hacen presencia en las que se denominan localidades de borde de la ciudad. Adicionalmente, en algunas de estas localidades se presentan patrones caóticos de ocupación del territorio, lo cual abre la puerta a los grupos armados ilegales para que entren a regular el acceso a la tierra y la venta ilegal de lotes. En localidades como Mártires se han recibido denuncias sobre personas que se encargan de estos asuntos —tierreros— y que podrían estar asociados con grupos paramilitares de los Llanos Orientales.

Desde las localidades periféricas y de borde, los grupos armados ilegales establecen redes de criminalidad para controlar rentas legales e ilegales en el centro de la ciudad relacionadas con la prostitución, las ollas, las cabinas telefónicas y los servicios ilegales de seguridad en zonas industriales y comerciales. Así pues, grupos paramilitares posdesmovilización mantienen empresas ilegales de seguridad en sectores como San Andresito de la 38, en donde cobran vacunas y extorsiones a los comerciantes, y controlan algunos negocios de prostitución en Mártires y Santa Fe.

Con relación a los barrios ubicados en estas zonas periféricas en las cuales se establecen corredores de movilidad por parte de los grupos armados, hay que mencionar una situación particular. El informe de riesgo de inminencia N.º 005 de 2013, emitido por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, alerta sobre el riesgo en que se encuentra la población civil que habita en los barrios San Luis, San Isidro I y II y La Sureña, en las localidades de Chapinero y Usaquén, debido a amenazas y extorsiones que se han presentado en los últimos meses por parte de presuntos integrantes del Frente 53 de las FARC. Según dicho informe, líderes del sector han sido víctimas de llamadas extorsivas por

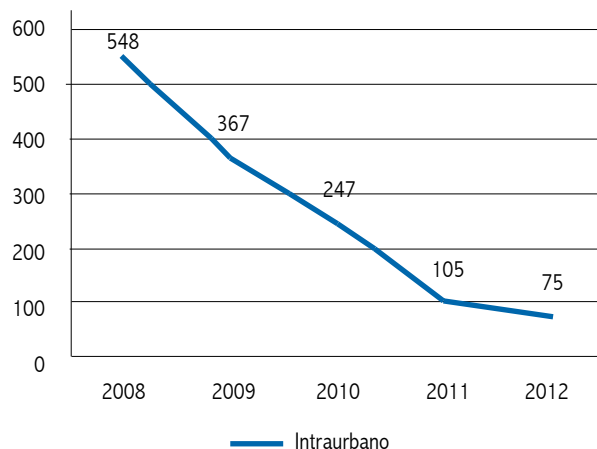
parte del grupo guerrillero que, adicionalmente, circuló un panfleto en el cual amenazaban con atentar contra la sede del acueducto comunitario (Acualcos) de no efectuarse el pago del tributo, lo cual atenta claramente contra el Derecho Internacional Humanitario. La zona en la cual se ubican estos barrios y donde se construyó el acueducto comunitario colinda con los municipios localizados sobre la cordillera Oriental en el departamento de Cundinamarca. Este es un territorio que históricamente ha sido utilizado por las FARC, ya que ofrece ventajas de movilidad en el plano militar desde la Orinoquía hacia la capital del país y viceversa (SAT, 2013b).

Para las FARC, Bogotá no ha dejado de representar un lugar geoestratégico dentro de las dinámicas de la guerra y en ese sentido se tiene conocimiento de intentos por parte del grupo guerrillero por reactivar su accionar en algunos sectores de la capital. En barrios de localidades como Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal hay presencia no permanente de pequeñas células de milicianos adscritos al grupo. Además, el Frente Urbano Antonio Nariño, a pesar de haber sufrido graves reveses como la captura de José Marbel Zamora, alias Chucho, y de estar altamente desarticulado, mantiene acciones esporádicas como la circulación reciente de amenazas en contra de algunos dirigentes sindicales pertenecientes a la Confederación General de Trabajadores (CGT).

Las acciones y estrategias antes mencionadas —llevadas a cabo por los grupos posdesmovilización y la insurgencia— se constituyen en graves violaciones a los derechos humanos de la población civil y han tenido como consecuencia el aumento progresivo de los desplazamientos intraurbanos en Bogotá. Así pues, la capital del país ha dejado de ser un ente territorial exclusivamente receptor de población desplazada y se ha convertido en expulsor de población que se mueve constantemente de un barrio a otro o de una localidad a otra. Estos desplazamientos suelen hacerse de manera silenciosa y en muy pocas ocasiones los hechos se denuncian ante las autoridades o se declaran en las instituciones encargadas de la atención a víctimas, lo cual tiene como consecuencia una profunda invisibilización del fenómeno en la ciudad que impide tener información clara y actualizada acerca del número de personas que se desplazan intraurbanamente y las localidades en las que se asientan; de igual forma dificulta la realización de estrategias concretas en materia de prevención, protección y asistencia por parte de la institucionalidad. La extensión del territorio capitalino y las dificultades de información acerca del paradero de las personas que llegan desplazadas hacen prácticamente imposible un monitoreo objetivo de los procesos de migración forzada que se dan dentro de la ciudad.

A pesar de los vacíos y retos en materia de información sobre el DFI en Bogotá, el trabajo cualitativo permite afirmar que es una problemática en ascenso en las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Bosa, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal. Algunas de las personas que se han desplazado intraurbanamente han realizado retornos voluntarios después de algunos meses y en un elevado número de casos han vuelto a ser amenazadas por el grupo que generó el primer desplazamiento.

**Gráfica 4. Desplazamiento forzado intraurbano en Bogotá**



Fuente: 3. 2008-2011, SIPOD. 2012, CODHES. Elaboración: CODHES

**Tabla 2. Desplazamiento forzado intraurbano en Bogotá. 1996-2011**

Año	Personas	Año	Personas
1996	10	2004	87
1997	19	2005	252
1998	1	2006	379
1999	21	2007	440
2000	5	2008	548
2001	5	2009	367
2002	18	2010	247
2003	29	2011	105
		2012	75

Fuente: 4. 2008-2011, SIPOD. 2012, CODHES. Elaboración: CODHES

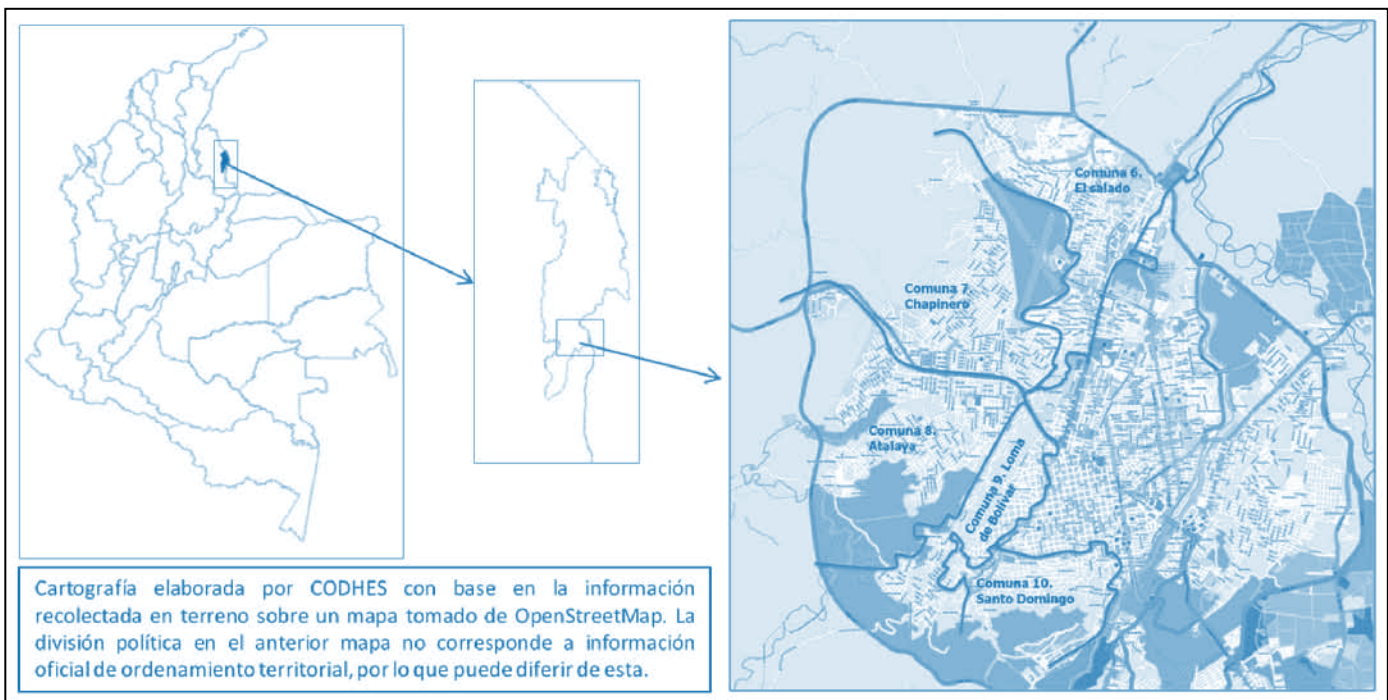
Como se mencionó anteriormente, hay una tendencia de ascenso significativo en las declaraciones por desplazamiento forzado intraurbano en Bogotá entre 2005 y 2009, periodo en el cual se lleva a cabo la desmovilización del Bloque Centauros y comienza en la capital del país una reestructuración del fenómeno paramilitar.

Aunque las cifras presentan una tendencia a la reducción desde 2009, la información recolectada permite afirmar que el fenómeno en la ciudad, a pesar de no tener la sistematicidad que se encuentra en ciudades como Medellín y Buenaventura, se ha mantenido como manifestación de las consecuencias del conflicto en la urbe y su magnitud supera las cifras de declaración. Múltiples dinámicas como el miedo, el desconocimiento y la extensión territorial influyen en su permanencia como fenómeno silencioso y silenciado.

Finalmente, podemos concluir que en Bogotá existen fuertes expresiones de conflicto armado urbano, que hay presencia de grupos armados ilegales en zonas periféricas y marginales y que persisten graves vulneraciones contra los derechos humanos de la población que la llevan a desplazarse intraurbanamente, de un barrio a otro o de una localidad a otra. Las afectaciones más preocupantes son el reclutamiento forzado, la vinculación y utilización ilegal de niños, niñas y jóvenes y el despliegue de repertorios de violencia e intimidación —amenazas, persecuciones, desapariciones y asesinatos— en contra de líderes y lideresas sociales, integrantes de juntas de acción comunal, líderes de población en situación de desplazamiento y defensores y defensoras de derechos humanos.

## CARACTERIZACIÓN DE CÚCUTA

**Mapa 2. Cúcuta, comunas con mayor incidencia de DFI**



### SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA CIUDAD DE CÚCUTA

La ciudad de San José de Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander. Según proyecciones del DANE cuenta con una población total de 637.287 habitantes, de los cuales 615.780 viven en la zona urbana y 21.507 viven en el sector rural.

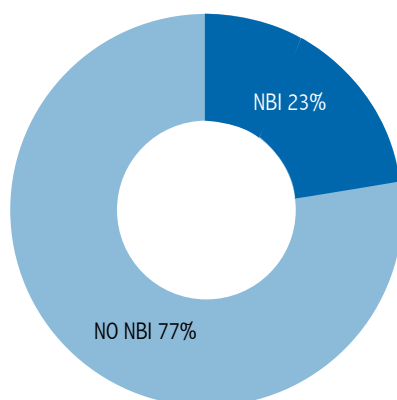
Cúcuta llegó a consolidarse, durante la década de los noventa, como una de las ciudades mejor posicionadas en materia de comercio y manufactura y como un polo regional de desarrollo. La importante

actividad comercial en la frontera con Venezuela atrajo a grandes contingentes de personas y empresas que vieron en esta situación la posibilidad de consolidar economías sumamente rentables y estables. Sin embargo, la ciudad se vio fuertemente afectada por la crisis económica de 1999 y las posteriores crisis diplomáticas, lo que redundó en una reducción importante de los sectores económicos antes mencionados y en la disminución importante de las condiciones de vida de sus habitantes. A estas problemáticas se suman la ausencia de políticas económicas y sociales idóneas y la consolidación, en algunos sectores, de una cultura de la ilegalidad y el contrabando

En la actualidad, la ciudad posee condiciones bastante precarias en materia social y económica. Según las cifras del DANE, el 58% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 19% por debajo de la línea de indigencia. Adicionalmente el 23,2% de las personas vive con Necesidades Básicas Insatisfechas y el desempleo afecta aproximadamente al 19% de sus habitantes. La principal fuente de ingresos para la población se encuentra en el comercio informal y en actividades de contrabando en la frontera. Dicha situación es muy preocupante en la medida en que, como se verá más adelante, las personas que integran estos sectores económicos tienden a ser víctimas del accionar de los grupos armados herederos del paramilitarismo.

Finalmente, hay que anotar que los sectores más vulnerables, entre los que se encuentra la población en situación de desplazamiento, son los que se ven mayormente afectados por la violencia que se vive en la ciudad.

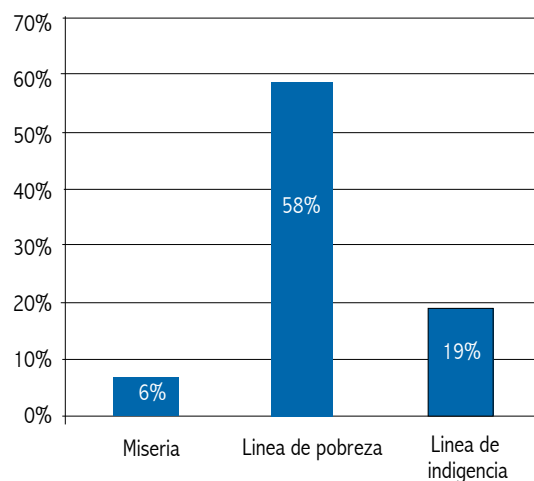
**Gráfica 5. Porcentajes de población con y sin NBI en Cúcuta**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 3



**Gráfica 6. Indicadores de pobreza en Cúcuta**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 4

### RECUESTO HISTÓRICO DE LOS ACTORES ARMADOS QUE HACEN PRESENCIA EN CÚCUTA

El departamento de Norte de Santander se ha erigido históricamente como zona de especial interés geoestratégico en las dinámicas del conflicto para diversos actores armados pertenecientes tanto a las guerrillas insurgentes como a los grupos de autodefensas. Dicho interés explica la presencia de grupos armados en el departamento desde finales de la década de los sesenta.

A finales de los 60 y comienzos de los 70, a través de líderes estudiantiles, llegó la influencia insurgente a la Provincia de Ocaña. Lograrían, primero el ELN y luego el EPL, vincularse con campesinos pobres y minifundistas con altos niveles de analfabetismo, y ganar apoyo de ciertos sectores políticos, sociales y religiosos (Fundación Cultura Democrática (FCD) y Fundación Progresar (FP), 2005).

En general, para los grupos guerrilleros Norte de Santander ha representado un punto de interés estratégico en aspectos políticos, militares y económicos. En primer lugar, la insurgencia buscó consolidar una incidencia política importante y una fortaleza militar significativa. De esta manera, las guerrillas llegaron a relacionarse, a través de los años, con un campesinado que se encontraba en condiciones muy graves de precariedad económica y abandono estatal y que fue receptivo a su discurso y mensaje social reivindicativo. Sumado a este factor político y social, los grupos guerrilleros encontraron en el territorio nortesantandereano enormes posibilidades económicas y militares derivadas de los flujos económicos —legales e ilegales— y humanos en la zona fronteriza, la ausencia de control estatal y la existencia de una geografía difícil caracterizada por el predominio de territorios montañosos desde los cuales se podían establecer zonas de retaguardia, realizar despliegues hacia la zona del Catatumbo y consolidar corredores de tropas y armamento hacia la Sierra Nevada, el Magdalena Medio, la frontera

con Venezuela, el norte del país y departamentos como Arauca, Boyacá y Santander, atravesando la región del Sarare (FCD y FP, 2005).

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) fue la primera guerrilla en hacer presencia en el departamento. Su llegada se explica a partir de un proceso de expansión por parte de los focos guerrilleros que habían sido conformados en el municipio de San Vicente de Chucurí, en el departamento de Santander, a mediados de la década de los sesenta. En esta dinámica de expansión, para finales de la misma época, el grupo logró establecer una columna armada en el municipio de Convención, lugar desde el cual realizaron una serie de tomas hacia otros municipios como San Calixto, Teorama, Hacarí y Cáchira, iniciando así una etapa de mayor operatividad armada y despliegue de tropas hacia otras zonas del departamento que lo llevarían a erigirse como la guerrilla de mayor arraigo y actividad militar en la región (FCD y FP, 2005).

Con el transcurso de los años, el ELN logró consolidar en Norte de Santander el Frente de Guerra Nororiental, su estructura armada más importante y activa. Dicha estructura, que actúa bajo el mando directo del Comando Central, llegó a estar compuesta por los frentes Camilo Torres y Carlos Armando Cagua Guerrero, en el Catatumbo; el Frente Claudia Isabel Escobar, en la Provincia de Ocaña; el Frente Juan Fernando Porras, en el centro del departamento y la zona de frontera; el Frente Efraín Pabón Pabón, en la provincia de Pamplona y la región del Sarare; y el Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar, en la ciudad de Cúcuta y su área metropolitana.

En el departamento, el accionar del grupo armado encontró una de sus principales bases en el sabotaje a la infraestructura petrolera, las redes de conducción eléctrica y el sistema vial. A través de estas acciones el grupo guerrillero logró plantear una plataforma de denuncias políticas fundamentadas en las condiciones de desigualdad por medio de las cuales se realizaba la explotación de hidrocarburos por parte de compañías multinacionales en el país. En 1986 el grupo armado desarrolló la campaña Despierta Colombia, nos están robando el petróleo, con la pretensión de establecer diálogos sobre el tema a nivel nacional. A pesar del carácter político que tenían estas acciones, el ELN encontró en los ataques sistemáticos contra la infraestructura petrolera —particularmente contra el tramo del oleoducto Caño Limón-Coveñas que pasa por Norte de Santander— una oportunidad para conseguir ingresos económicos por la vía de la extorsión y la imposición de impuestos de guerra, y una estrategia para dispersar el despliegue militar del ejército en la zona (FCD y FP, 2005).

Durante la década de los ochenta, el Ejército Popular de Liberación (EPL) también alcanzó un nivel considerable de operatividad armada en el departamento a través de las acciones de los frentes Libardo Mora Toro y Ramón Gilberto Barbosa que tenían presencia activa en Ocaña, el Catatumbo, la región central del departamento y la zona de frontera con el estado de Táchira en Venezuela. En el marco de los acuerdos políticos firmados con el gobierno de César Gaviria y la apertura democrática impulsada por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, el 1 de marzo de 1991, la mayor parte de los

integrantes de tales frentes realizaron un acto de dejación de armas en el corregimiento Campo Giles, en el municipio de Tibú (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012). Sin embargo, tras la desmovilización permanece una disidencia armada que nunca se reintegró a la vida civil, que mantiene una reducida actuación militar en la provincia de Ocaña y el Catatumbo y que posee fuertes nexos con el narcotráfico. Dicha disidencia se encuentra bajo las órdenes de Víctor Ramón Navarro, alias Megateo.

Por su parte, las FARC han hecho presencia en Norte de Santander desde la década de los ochenta. Su principal estructura armada en el departamento es el Frente 33, que incursionó desde la Provincia de Ocaña y tiene su radio central de acción en la región del Catatumbo. Adicionalmente, los frentes 10 y 45 ingresaron de manera posterior desde el departamento de Arauca, por la subregión del Sarare.

En las décadas de los ochenta y noventa las FARC lograron consolidar un control territorial importante, sobre todo en los municipios de la provincia de Ocaña, en pueblos del occidente y en los municipios de frontera, que representan cerca de la mitad de los municipios del departamento, como resultado principalmente de la aplicación de la estrategia de desdoblar sus frentes de guerra después de las directrices emanadas de la Séptima Conferencia, realizada en 1982 (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

En Norte de Santander las FARC encontraron la posibilidad de aprovechar las ventajas geoestratégicas del territorio derivadas de su ubicación en la frontera con Venezuela, el potencial petrolero, la producción y el tráfico de coca<sup>14</sup> y los corredores naturales de movilidad hacia distintas regiones como la Costa Atlántica, el Magdalena Medio, Santander, Arauca, Boyacá y el estado de Táchira.

Recientemente el Frente 33 ha expandido su radio de acción con la llegada en 2002 de la Columna Móvil Arturo Ruiz, proveniente del Caguán. Esto le ha permitido tener una mayor presencia en la zona central del departamento e incluso llegar a situar hombres armados en la zona rural de la ciudad de Cúcuta y los municipios del área metropolitana, logrando así realizar acciones esporádicas en las zonas periféricas de la capital departamental.

La presencia de los tres grupos insurgentes mencionados anteriormente determinó que, entre 1987 y 1995, el accionar guerrillero en Norte de Santander fuera uno de los más elevados y notorios del país<sup>15</sup>. Sin embargo, a pesar de la presencia del EPL y las FARC en el departamento, solo el ELN logró consolidar

14. Gracias a la relocalización y expansión de cultivos ilegales de coca en la región del Catatumbo las FARC han logrado mantener influencia y control sobre el campesinado cultivador y los jornaleros raspachines, en una relación funcional que les provee importantes rentas provenientes de tal actividad ilícita (FCD y FP, 2005).

15. "Además de las emboscadas contra la fuerza pública, la toma de pueblos y caseríos y el copiamiento militar de determinadas áreas, la presencia insurgente ha ocasionado de manera sistemática homicidios y amenazas contra los pobladores que considera informantes de las Fuerzas Militares y, en algunos casos, contra quienes no son afectos a su política o considera "indeseables" por su conducta social. De forma también sistemática realiza secuestros y extorsiones contra muchos sectores, como forma principal de financiación. En tal sentido, sus actuaciones están comprometidas con políticas de violación sistemática, y con frecuencia grave, de las normas humanitarias" (FCD y FP, 2005).

un control territorial y social estable en la ciudad de Cúcuta y su área metropolitana. Como se mencionó con antelación, este grupo insurgente conformó el Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar, perteneciente al Frente de Guerra Nororiental, cuyo objetivo era coordinar y ejecutar acciones políticas y económicas estratégicas en la capital del departamento.

En materia de incidencia política, el Frente Urbano realizó un fuerte trabajo de base con comunidades marginales ubicadas en barrios periféricos frente a las cuales atendía quejas y denuncias propendiendo por establecerse como actor regulador del orden social. Adicionalmente, buscó consolidar redes de apoyo por parte de diversos actores y movimientos sociales, como sectores estudiantiles y sindicales, con el objetivo de establecer sinergias discursivas entre dichos actores y la organización insurgente.

En lo económico, el Frente Urbano buscó la creación de una economía urbana de guerra fundamentada en la extorsión, el secuestro y el control sobre rentas económicas derivadas de las actividades comerciales lícitas e ilícitas en la frontera con Venezuela.

En el aspecto militar, la ciudad representaba un espacio de interés estratégico en la medida en que, gracias a su ubicación y a la zona de frontera, facilitaba el tráfico y aprovisionamiento de armas y municiones y podían establecerse zonas de retaguardia para las acciones armadas urbanas y zonas de tránsito en función de acciones de combate, sabotaje y realización de secuestros coordinados con estructuras rurales de la misma organización.

En Cúcuta, el Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar también estuvo vinculado con graves violaciones a los Derechos Humanos tales como asesinatos selectivos y acciones de “limpieza social”.

Para finales de la década de los noventa, esta estructura armada del ELN llegó a tener presencia e incidencia social y política permanente en las comunas 6, 7, 8 y 9 de la ciudad, en barrios como Antonia Santos, Los Motilones, Aeropuerto, El Salado y Carlos Toledo Plata, e incluso llegó a establecer frentes suburbanos en Villa del Rosario, Pamplona y Puerto Santander (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

Por su parte, las primeras incursiones del paramilitarismo en el departamento de Norte de Santander se registran hacia finales de los años ochenta, a través de acciones armadas concretas contra la población ubicada en Ocaña y los municipios cercanos, realizadas por integrantes de las autodefensas del Magdalena Medio y las Autodefensas Unidas de Santander y Sur del Cesar (AUSC).

Más allá de estas primeras incursiones, el ingreso definitivo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) al departamento se dio a finales de la década de los noventa con la llegada a Norte de Santander del Bloque Catatumbo, comandado por Salvatore Mancuso. Este bloque fue creado por orden directa de Carlos Castaño y estuvo compuesto inicialmente por combatientes provenientes del departamento de

Córdoba. Funcionó como estructura adscrita a las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) y buscaba ejercer control territorial en cuatro zonas estratégicas de Norte de Santander: a) la provincia de Ocaña; b) la región del Catatumbo, principalmente los municipios de Tibú y El Tarra; c) Cúcuta y su área metropolitana: Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia y Puerto Santander; y d) la subregión del Sarare, especialmente los municipios de Labateca y Toledo.

Su objetivo principal, al menos discursivamente, era debilitar a los grupos guerrilleros atacando sus bases sociales e incursionando en sus zonas de influencia histórica, obligándolos a replegarse hacia otras regiones del país, apoderándose así de sus fuentes de financiación y eliminando su fortín económico, político y militar. A pesar de esta marcada intención y este discurso contrainsurgente, la llegada de las AUC a Norte de Santander coincidió también con el aumento y la relocalización de cultivos ilícitos hacia la región del Catatumbo, el establecimiento de proyectos extractivos relacionados con la minería y la posibilidad de controlar flujos económicos ilegales en la frontera con Venezuela tales como el contrabando y el tráfico de gasolina. De esta manera, la intención no era solamente combatir a los grupos insurgentes y lo que consideraba sus bases de apoyo sino también controlar importantes rentas económicas derivadas de actividades y negocios ilícitos. De hecho, con el tiempo, el Bloque Catatumbo adquirió un papel determinante dentro de las AUC por las importantes fuentes de financiación que logró controlar a través de sus vínculos con el narcotráfico y el contrabando de hidrocarburos.

La incursión paramilitar contó con apoyo logístico de autoridades militares, policiales y organismos de seguridad, así como de unos pocos informantes civiles de las mismas comunidades, que cumplieron con el papel descabellado de “echar dedo” para asesinar y desaparecer personas; eran quienes señalaban a la supuesta base social de las guerrillas para que los paramilitares se encargaran de exterminarla (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

El Bloque Catatumbo actuó a través de tres estructuras armadas: El Frente Tibú, comandado por alias Mauro; un Bloque Móvil en cabeza de alias Felipe, y el Frente Fronteras, comandado por Jorge Iván Laverde, alias El Iguano (Centro de Memoria Histórica, 2012).

El Frente Fronteras fue la estructura más numerosa del Bloque Catatumbo. Su función era realizar control territorial y llevar a cabo acciones armadas en la ciudad de Cúcuta y en los municipios del área metropolitana. Como se mencionó anteriormente, este frente actuó bajo las órdenes de Jorge Iván Laverde Zapata, alias El Iguano, quien llegó a la zona por orden directa de la casa Castaño.

Al igual que ocurrió en el resto del departamento, los objetivos del Frente Fronteras en Cúcuta eran disputar a la insurgencia, particularmente al ELN, el poder e influencia que mantenía sobre algunos barrios y comunas de la ciudad, desarticular sus supuestas bases de apoyo y ejercer control sobre importantes

rentas económicas derivadas de actividades ilícitas relacionadas con la extorsión, el contrabando y el narcotráfico.

La incursión del Frente Fronteras a la ciudad se desarrolló a través del despliegue de repertorios de violencia sin precedentes en contra de la población civil que era acusada de cooperar o mantener relaciones con la guerrilla. Así pues, en la capital del departamento se desencadenó la arremetida más cruel y descarnada en contra de la población, dejando como saldo trágico más de 10 mil personas asesinadas, más de 100 mil víctimas de desplazamiento forzado y decenas de miles de desaparecidos (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

Por el modus operandi que utilizaba el Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar del ELN, y debido al control militar y social que mantenía en algunos barrios y comunas de Cúcuta, muchos sectores como comerciantes, transportadores, celadores, tenderos y pobladores tuvieron que mantener contacto y relación con los guerrilleros por fuerza de los hechos, independientemente de si los apoyaban o no (FCD y FP, 2005). Tales relaciones llevaron a que amplios sectores poblacionales y sociales, ubicados en barrios marginales y periféricos de la ciudad, fueran tildados de manera indiscriminada como colaboradores de la insurgencia por parte de los paramilitares y fueran víctimas, de manera sistemática, de violaciones a sus derechos humanos y graves delitos de lesa humanidad tales como asesinatos selectivos, masacres, torturas, desplazamientos y desapariciones forzadas.

El grado de violencia desplegada fue tal que algunas organizaciones han llegado a hablar de un exterminio masivo y sistemático de población civil por parte del paramilitarismo (FCD y FP, 2005).

Las acciones violentas del Frente Fronteras también se dirigieron de manera reiterada contra líderes y lideresas sociales, integrantes de juntas de acción comunal, organizaciones de base, sindicatos, líderes de población desplazada y miembros de partidos políticos de la izquierda democrática.

Estas acciones generalizadas de castigo en contra de la sociedad civil tenían como uno de sus objetivos desarticular las formas de organización de la población y generaron un impacto negativo de enormes proporciones sobre el tejido social de las comunidades situadas en sectores marginales de la capital departamental. Esta desarticulación fue funcional al control territorial y social que el paramilitarismo logró consolidar en numerosos barrios de la ciudad.

Para mantener este control y realizar los ataques sistemáticos en contra de lo que consideraban las bases de apoyo de la insurgencia, los paramilitares implementaron redes de inteligencia en los barrios compuestas por celadores y civiles que jugaban el rol de informantes. Muchos de los celadores que se resistieron a hacer parte de estas redes fueron blancos directos de actos de violencia.

Este sistema de control estuvo acompañado por uno de cobro extorsivo en el cual, en los barrios en los que el Frente Fronteras hacía presencia, cada casa debía pagar una cuota semanal por concepto de “protección y seguridad” (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

En los barrios en los que tenían control territorial, las AUC impusieron normas de comportamiento y conducta social dentro de las cuales, por ejemplo, las personas no podían usar cierto tipo de vestimenta o los hombres no podían tener el pelo de determinada manera. Adicionalmente, realizaron acciones de “limpieza social” en contra de personas consideradas socialmente indeseables, como delincuentes comunes, habitantes de calle, consumidores y expendedores de droga y trabajadoras sexuales. En esta misma lógica de control, las bandas delincuenciales locales fueron neutralizadas, bien sea por la vía de la cooptación o por la vía del exterminio.

Las acciones contra la población civil que se han descrito se desarrollaron en el marco de una violencia “aleccionadora” que tenía como objetivo generar impacto, intimidación y temor. Bajo esta modalidad de violencia, muchos de los homicidios y masacres se cometieron a plena luz del día, en frente de vecinos, conocidos o familiares de las víctimas. En muchas ocasiones los cuerpos sin vida eran abandonados en vías o espacios públicos para dar un mensaje de escarmiento a la comunidad. Tal es el caso del botadero de basura Urimaco, ubicado en la vía a El Zulia, o de “La cancha del chulo”<sup>16</sup>, un campo de fútbol ubicado en el barrio Cerro Norte, de la ciudadela Juan Atalaya, donde los paramilitares llevaban a las personas que iban a ser asesinadas y posteriormente dejaban sus cuerpos a la intemperie como método para infundir terror en la población. En algunos casos, especialmente cuando se trataba de masacres, las acciones estuvieron acompañadas de altas dosis de sevicia y crueldad. Adicionalmente, tras la desmovilización del Frente Fronteras se supo de hornos crematorios instaurados por los paramilitares en el corregimiento de Juan Frío, ubicado en jurisdicción del municipio de Villa del Rosario, en donde fueron incinerados los cuerpos de más de 200 personas<sup>17</sup>.

Según el estudio Paz, te han vestido de negro, realizado por la Fundación Cultura Democrática y la Fundación Progresar, entre 2001 y 2003 se cometieron en la capital del departamento 2.440 homicidios, en los cuales se puede atribuir responsabilidad a los grupos paramilitares en el 92,3% de los casos. Esto implica que las AUC asesinaron en un lapso de 3 años aproximadamente a 2.252 personas, cifra que ilustra la barbarie cometida en contra de la población civil (FCD y FP, 2005).

En Cúcuta y el área metropolitana, al igual que sucedió en el resto del departamento, las acciones realizadas por los paramilitares no tenían como única misión el desarrollo de una estrategia contrainsurgente; buscaban además garantizar el control de rentas derivadas de economías ilegales en la frontera con Venezuela, asociadas particularmente con el contrabando y el tráfico de droga. En el centro de la ciudad y la central de abastos, el Frente Fronteras implementó redes de financiación basadas en el cobro de

16. “El mapa de la violencia paramilitar en Cúcuta”. Disponible en: <http://bit.ly/YZr0nb>

17. “Cambio conoció los hornos crematorios que construyeron los paramilitares en Norte de Santander” Disponible en: <http://bit.ly/nV3LK>

extorsiones y vacunas a establecimientos comerciales bajo el supuesto servicio de seguridad y control. El nivel de control territorial y social obtenido por el Frente Fronteras fue posible en la medida en que el paramilitarismo logró cooptar e infiltrar en un alto grado las instituciones civiles, judiciales, policiales y militares en la ciudad y el departamento. Según el portal Verdad Abierta, en pocos sitios del país las autodefensas lograron articular de manera tan contundente su proyecto de tomarse todos los niveles del poder como lo hicieron en Norte de Santander. En el departamento y en la ciudad de Cúcuta, las AUC actuaron con un alto nivel de cooperación y convivencia con sectores políticos, altos mandos de la Policía y el ejército y funcionarios del Inpec, el Das, la Fiscalía y el CTI. Este nivel de cooptación institucional les permitió actuar con un altísimo margen de impunidad<sup>18</sup>.

En últimas, Norte de Santander se convirtió, en no menos de tres años, en una verdadera dictadura departamental en medio de una democracia nacional. Allí las autodefensas lograron controlarlo prácticamente todo, y ese mismo poder se trasladó sin mayores dificultades al otro lado de la frontera (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

Cabe mencionar que, a pesar de la fuerza con que se manifestó la arremetida de las AUC en contra del Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar del ELN en la ciudad de Cúcuta, los paramilitares no lograron desarticular del todo dicha estructura armada sino que la llevaron a una situación notoria de debilitamiento militar y repliegue territorial en la que, sin embargo, los insurgentes mantuvieron asentamientos y acciones bélicas en algunos barrios marginales de sectores como la ciudadela Juan Atalaya, aunque con mucha mayor discreción y de forma más esporádica.

A raíz de las acciones de violencia antes mencionadas, muchas personas optaron por desplazarse hacia otros municipios o departamentos, o hacia otros barrios y comunas de la misma ciudad. Sin embargo, frente al alto nivel de intimidación, control y terror que generaban los repertorios violentos del paramilitarismo en Cúcuta, un importante número de pobladores optó por permanecer en sus hogares, guardando silencio frente a las desapariciones, las torturas, las masacres y los asesinatos.

## LA DESMOVILIZACIÓN DEL BLOQUE CATATUMBO

El Bloque Catatumbo se desmovilizó el 10 de diciembre de 2004 en la finca Brisas de Sardinata, en el corregimiento Campo Dos perteneciente al municipio de Tibú. En la desmovilización participaron 1.437 integrantes bajo el mando de Salvatore Mancuso<sup>19</sup>.

Esta desmovilización, una de las primeras que se dio en el país y se realizó antes de la sanción de la Ley 975 de 2005, no se materializó en una mejora real de las condiciones de seguridad en la ciudad

18. Verdad Abierta. Las cifras del Frente Fronteras. Disponible en: <http://bit.ly/1eQxM0r>

19. *Ibidem*.



de Cúcuta. Múltiples falencias en la política de reinserción, la permanencia de estructuras armadas y la pervivencia de las condiciones que hacían posible la presencia del Frente Fronteras en la región, entre otros factores, marcaron la continuación del fenómeno paramilitar en la zona<sup>20</sup>.

La ausencia de una estrategia de reincorporación clara, sostenible y permanente contribuyó a la creación de un mayor número de dificultades e hizo evidente las enormes debilidades del proceso de atención a la población desmovilizada. Al mismo tiempo, miembros de estructuras delictivas activas ejercían presión directa e indirecta sobre los desmovilizados, que estaban de manera constante en riesgo de violar los compromisos adquiridos (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

Por esta razón, en Cúcuta y su área metropolitana se presentó una reorganización de los grupos paramilitares que, según la Defensoría del Pueblo, se manifestó a través del reagrupamiento de nuevas estructuras ilegales que se autodenominaron “Las Águilas Negras», «Águilas Doradas» y Autodefensas Nueva Generación, entre otras (SAT, 2012).

En buena medida, los grupos paramilitares posdesmovilización estaban compuestos por mandos medios no desmovilizados del Bloque Catatumbo y por combatientes que nunca dejaron las armas o se que desmovilizaron y posteriormente volvieron a integrarse a estas estructuras. Excombatientes provenientes del Bloque Vencedores de Arauca y el Bloque Central Bolívar también se trasladaron a Cúcuta y al resto del departamento tras los procesos de desmovilización y engrosaron las filas de estos nuevos grupos (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

«Las Águilas Negras» se erigieron, desde 2005, como el principal grupo heredero del paramilitarismo en Cúcuta. Frente a la imposibilidad de mantener el nivel de control político, social y territorial consolidado por el Frente Fronteras optaron por funcionar a partir de dinámicas locales de criminalidad fuertemente ligadas a la disputa por el control de rentas económicas ilegales relacionadas con el narcotráfico, la extorsión, el contrabando y el tráfico de gasolina. Aunque el discurso contrainsurgente se hizo difuso, las acciones violentas en contra de la población civil se mantuvieron como forma de perpetrar un control social funcional a sus intereses. De esta manera, continuaron realizando acciones sistemáticas contra los derechos humanos, sembrando terror entre la población a través de panfletos amenazantes, reclutando de manera forzada a menores de edad y cometiendo asesinatos selectivos bajo el discurso de la “limpieza social”.

En 2008 se produjo la entrada del grupo paramilitar posdesmovilización “Los Rastrojos” a la ciudad de Cúcuta. La investigación publicada por la Fundación Nuevo Arco Iris en 2012 ha establecido que la

20. “Al día siguiente de la desmovilización, aproximadamente 550 excombatientes decidieron quedarse en la región, a pesar de que cerca del 95% eran oriundos de departamentos como Antioquia y Córdoba. Se quedaron principalmente en Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, Puerto Santander, El Zulia, Tibú y Ocaña, municipios donde se presentaban mayores oportunidades de negocios ilícitos y de obtener ingresos extras más allá de la ayuda humanitaria de 358.000 pesos que les otorgaba el Gobierno mensualmente” (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

conformación de esta organización armada en la zona de frontera estuvo fuertemente relacionada con la llegada de narcotraficantes del Cartel del Norte del Valle como Wilber Varela, alias Jabón y Daniel Barrera, alias El Loco Barrera, al estado de Táchira desde finales de los noventa y la creación de grupos de seguridad personal por parte de los mismos (Ascanio, Camargo y Cañizares, 2012).

Este nuevo actor armado disputó los espacios que habían sido controlados por “Las Águilas Negras” y terminó por cooptar a sus integrantes. “Los Rastrojos” fundamentaron su accionar en la zona a partir del control sobre las rentas económicas ilegales que habían mantenido sus antecesores. Las vulneraciones contra la población civil, los asesinatos, las amenazas, el reclutamiento forzado, la desaparición y el desplazamiento forzado inter e intraurbano también persistieron como continuidad en las dinámicas de los grupos armados.

El control hegemónico de “Los Rastrojos” en Cúcuta y el área metropolitana se mantuvo más o menos estable hasta 2011, año en que se da el ingreso a la región del grupo armado posdesmovilización de “Los Urabeños”.

Una de las hipótesis explicativas con mayor fuerza en lo que respecta a la llegada de “Los Urabeños” a Cúcuta está relacionada con la fuga de prisión de Carlos Andrés Palencia González, alias Visaje, quien había sido miembro del Bloque Catatumbo y uno de los hombres más cercanos a El Iguano. Tras su escape de prisión —en momentos en que era trasladado a Montería para adelantar diligencias de Justicia y Paz—, alias Visaje se habría contactado con jefes de “Los Urabeños” para establecer y comandar una franquicia del grupo armado en Norte de Santander y de esta manera disputar a “Los Rastrojos” el control que mantenían sobre las rutas de tráfico de droga y las rentas económicas ilegales en la zona<sup>21</sup>. La entrada de “Los Urabeños” a Cúcuta y el área metropolitana se efectuó a partir de pactos con la criminalidad local y tuvo su manifestación visible en la realización de una masacre contra 5 personas en el corregimiento de Juan Frío, municipio de Villa del Rosario, el 29 de mayo de 2011.

**Gráfica 7. Víctimas de homicidio y desaparición en Cúcuta**



Fuente: 5 Instituto Nacional de Medicina Legal, 2013.

21. “Ex ‘para’ fugado sería responsable de actos de violencia en Cúcuta”. Disponible en: <http://bit.ly/1it1ui3>

**Tabla 3. Víctimas de homicidio y desaparición en Cúcuta**

Víctimas en Cúcuta		
Año	Homicidio	Desaparición
2004	415	65
2005	440	37
2006	408	65
2007	469	70
2008	371	36
2009	379	97
2010	325	98
2011	318	95
2012	357	106

Fuente: 6 Instituto Nacional de Medicina Legal, 2013

La continuidad de unas cifras sumamente altas de homicidios en la ciudad de Cúcuta desde 2004 hasta 2011 demuestra que, a pesar de la dilución del discurso marcadamente contrainsurgente, la violencia desplegada contra la población civil, si bien no mantuvo la sistematicidad presentada durante la época del Frente Fronteras, persistió como estrategia fundamental para garantizar el control y los intereses de los grupos armados paramilitares posdesmovilización.

Adicionalmente, el incremento en las cifras de desapariciones forzadas reportadas en Cúcuta da cuenta de la intención y estrategia de los grupos posdesmovilización de desplegar modalidades de violencia contra la población civil que pueden ser menos visibles pero que tienen efectos profundamente dramáticos.

### DINÁMICA RECIENTE DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN CÚCUTA

La dinámica reciente de la violencia y el desplazamiento forzado intraurbano en Cúcuta está marcada por la disputa creciente entre los grupos paramilitares posdesmovilización de “Los Rastrojos” y “Los Urabeños” por el control territorial de la zona de la frontera colombovenezolana.

El dominio de dicha zona es estratégico para los intereses de tales grupos en diversos sentidos:

- Permite controlar rutas para el tráfico de base y pasta de coca que se producen en la subregión del Catatumbo y se comercializan internacionalmente a través de la frontera con Venezuela.
- Posibilita el control sobre el tráfico ilegal de hidrocarburos y combustibles, especialmente de gasolina, y el cobro de vacunas y extorsiones a los pimpineros que la comercializan de manera informal.
- Facilita el acceso a rutas de tráfico de armas, municiones y material de intendencia.

- d) Permite que se controle el contrabando de mercancías y, al igual que sucede con la gasolina, facilita la imposición de tributos ilegales a las personas involucradas en todo este circuito económico.
- e) Posibilita el cobro de extorsión a las personas que viven del comercio, formal e informal, en la zona fronteriza.
- f) Brinda acceso a otra actividad informal que también genera y moviliza cuantiosos recursos en la zona de frontera: el cambio de divisas y monedas extranjeras (Bolívares) que se ejerce de manera abierta, sin ningún tipo de regulación por parte de las autoridades competentes. Esto ayuda a que los grupos armados ilegales controlen también ese negocio para el lavado de activos (SAT, 2012).

El grado de control que los grupos paramilitares posdesmovilización han logrado obtener sobre estas rentas económicas se facilita en la medida en que, al igual que sucedió con el Frente Fronteras, han cooptado a integrantes de sectores políticos, policiales y militares a lado y lado de la frontera.

Además de las rentas económicas antes mencionadas, derivadas de los flujos económicos legales e ilegales en la frontera, los grupos armados posdesmovilización se disputan de manera férrea el cobro de extorsiones y vacunas a los locales comerciales y a los vendedores informales en el centro de la ciudad y en la Central de Abastos (Cenabastos). Estos cobros se realizan arguyendo la supuesta prestación de servicios ilegales de seguridad y protección.

Dicha disputa sería la principal explicación a la oleada de violencia que sacudió al centro de la ciudad en los primeros dos meses de 2013, que se caracterizó por la realización de por lo menos 8 atentados con artefactos explosivos, dejando víctimas fatales y numerosas personas heridas, y que se ha prolongado con ataques esporádicos a lo largo del año<sup>22</sup>. Estos atentados estarían relacionados con la renuencia de algunos comerciantes a pagar la extorsión impuesta por alguno de los grupos armados, o por el pago de vacunas al grupo contrario, y tendrían como objetivo intimidar a los pobladores del sector.

Otras hipótesis que pueden plantearse para explicar esta oleada de violencia son: a) ajustes de cuentas entre integrantes de “Los Rastrojos” y “Los Urabeños”, o entre bandas delincuenciales cooptadas por uno u otro grupo armado; y b) la intención de los grupos posdesmovilización de realizar demostraciones de fuerza y sembrar un ambiente de zozobra e intimidación en la ciudad, cometiendo acciones de terror de alto impacto que sean funcionales a sus intereses económicos. Resulta preocupante que la gran mayoría de estos hechos fueran perpetrados a plena luz del día, en sitios concurridos, y aun así no se tengan resultados por parte de la Policía en el esclarecimiento y captura de los responsables.

Los grupos armados posdesmovilización también tienen la intención de ejercer control social y poblacional en algunos barrios marginales de la ciudad ubicados principalmente en las comunas 6, 7, 8, 9 y 10. Tales

22. Fundación Progresar. Explosivos y granadas, la nueva modalidad de disputa de las bandas criminales en Cúcuta. Disponible en: <http://bit.ly/Kfysm9>

barrios son amplios receptores de población desplazada, proveniente en su mayoría de otras zonas de Norte de Santander, especialmente del Catatumbo, y de otros departamentos como Cesar y Arauca.

En estos sectores, dichos grupos buscan controlar actividades económicas ilegales como la extorsión a locales comerciales, los préstamos gota a gota o pagadarios y el microtráfico de estupefacientes.

El modus operandi de “Los Rastrojos” y “Los Urabeños” ha variado con relación al utilizado por el Frente Fronteras de las AUC entre 1999 y 2004. Como se mencionó anteriormente, esta última estructura armada, adscrita al Bloque Catatumbo, buscó ejercer un fuerte control territorial y poblacional en barrios estratégicos en los cuales el Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar del ELN hacía presencia y había logrado consolidar algunas redes de apoyo, rutas de tránsito y zonas de retaguardia. Este control territorial se fundamentó en la realización de acciones sistemáticas de violencia indiscriminada contra la sociedad civil que era tildada de apoyar la guerrilla, encaminadas a generar altos grados de intimidación que derivaran en la posibilidad de imponer normas de comportamiento y redes de información funcionales a sus objetivos económicos y políticos. Tal estrategia se sostenía sobre un marcado discurso de contrainsurgencia y necesitaba un control estricto sobre los territorios urbanos.

Por su parte, en los grupos posdesmovilización de “Los Rastrojos” y “Los Urabeños” que hacen presencia en Cúcuta el elemento contrainsurgente es bastante difuso por dos razones: en primer lugar, sus intereses se orientan fundamentalmente hacia el control de rentas provenientes de actividades comerciales ilegales y ya no se centran en el ataque sistemático contra un enemigo ideológico; y en segundo lugar, debido al alto nivel de repliegue del Frente Urbano Carlos Velasco Villamizar, esta estructura no es percibida como un actor potencialmente peligroso en la disputa territorial e incluso algunos comandos guerrilleros pueden llegar a ser considerados aliados momentáneos para acciones específicas. En este orden de ideas, el control territorial y social firme puede ser reemplazado por estrategias de dominio territorial flexible y cambiante que garanticen comportamientos sociales funcionales a sus intereses, ahora mucho más ligados con el control de rentas económicas ilegales en los barrios. De esta manera, medidas como la presencia constante y sostenida de hombres armados, las redes de información, los patrullajes y controles permanentes o los bloqueos a la movilidad —como las fronteras invisibles o los toques de queda— pueden ser reemplazados por estrategias de control social tales como asesinatos ejemplarizantes, amenazas, circulación de panfletos, patrullajes esporádicos o control indirecto a través de bandas delincuenciales locales.

Si bien en este nuevo escenario la violencia contra la población no posee las mismas magnitudes que aquella implementada por el Frente Fronteras, los grupos paramilitares posdesmovilización mantienen dentro de su accionar constantes expresiones violentas que atentan contra la integridad de la sociedad civil. Estos nuevos grupos han heredado prácticas implementadas por las AUC que implican graves violaciones a los derechos humanos y que en el contexto del conflicto armado en la urbe generan

desplazamientos forzados intraurbanos. Al igual que sucede en Bogotá, los sectores sociales más afectados por estas acciones son los NNJ, los líderes y lideresas sociales, los defensores de derechos humanos y los líderes de población desplazada.

Los NNJ tienden a ser víctimas de acciones de vinculación, reclutamiento forzado y utilización ilegal por parte de los grupos armados para cumplir roles específicos en los circuitos de vigilancia y patrullaje o en el transporte y expendio de droga. Muchos de estos NNJ son vinculados de manera progresiva hasta hacer parte de las filas del grupo armado. Durante la investigación se tuvo conocimiento de denuncias sobre jóvenes que son reclutados en otras regiones del país y son llevados a la ciudad para realizar acciones concretas en los barrios, y de NNJ que han sido reclutados en barrios periféricos de Cúcuta y pueden haber sido conducidos forzosamente hacia otras zonas del país que también se encuentran bajo el control de los grupos posdesmovilización. Además, se conocieron denuncias de casos específicos en los cuales, ante la imposibilidad de las personas de pagar las deudas adquiridas con los actores armados a través de los pagadarios, las mismas son “cobradas” con el reclutamiento de un hijo a las filas del grupo.

“Los Rastrojos” y “Los Urabeños” tienden también a tercerizar o subcontratar actividades como el sicariato, para lo cual se asocian con bandas delincuenciales locales que están compuestas en su mayoría por jóvenes que están entre los 14 y los 18 años.

Los líderes y lideresas sociales también son víctimas permanentes de persecuciones y amenazas por parte de los grupos armados posdesmovilización. Estas acciones buscan desestructurar las iniciativas de organización social y evitar denuncias por parte de estos líderes acerca de la situación de seguridad en los barrios de la ciudad. Aunque se ha argumentado que dichas amenazas se realizan contra personas que se consideran incómodas para los intereses económicos de los actores armados y que en este sentido estarían ligadas exclusivamente con la criminalidad, es evidente que estas acciones terminan teniendo un marcado carácter político en función de las personas a las que van dirigidas —miembros de juntas de acción comunal, líderes de población desplazada y defensores y defensoras de derechos humanos— y los resultados que esperan conseguir.

En la ciudad de Cúcuta se han incrementado las amenazas contra líderes que encabezan procesos de restitución de tierras y se han ejercido presiones sobre las familias desplazadas que viven en los asentamientos ilegales cercanos al anillo vial occidental que comunica a Cúcuta con el municipio de El Zulia. Estos territorios son objeto de expansión del municipio y de realización de megaproyectos de vivienda.

En los barrios marginales de la ciudad también permanecen las mal llamadas “limpiezas sociales” dirigidas contra sectores que se consideran negativos para la comunidad tales como consumidores de droga y delincuentes comunes. Estas acciones buscan generar cierto respaldo hacia el grupo armado como

“garante de seguridad” pero, como ya se ha mencionado, cumplen también una función de intimidación y garantía del monopolio de la ilegalidad.

Todas estas actuaciones, relacionadas con dinámicas urbanas del conflicto armado, derivan en desplazamientos intraurbanos que, si bien no alcanzan la magnitud de otras ciudades, se erigen como una consecuencia visible de la guerra en espacios urbanos y como una revictimización permanente para la población. Estos desplazamientos suelen hacerse de manera silenciosa y en Cúcuta, por lo general, solo son conocidos por las autoridades cuando las personas han tomado la decisión drástica de irse a otra ciudad ante la falta de garantías de seguridad.

Algunas organizaciones sociales han manifestado que, en el primer semestre de 2013, por lo menos 15 familias debieron desplazarse intraurbanamente huyendo de la violencia. Algunos de los barrios en los que se tiene conocimiento del fenómeno del desplazamiento intraurbano son Los Olivos, Belén, La Ermita, Juan Atalaya I, II y III, Antonia Santos, Simón Bolívar, El Progreso, Aeropuerto, Cerro Norte y Los Alpes. Adicionalmente, se han presentado casos de desplazamiento forzado intraurbano en asentamientos de población desplazada, como “Los Mangos”, ubicados en las afueras de la ciudad<sup>23</sup>.

Para el caso de Cúcuta también se debe tener en cuenta que muchas personas deciden, como alternativa frente a la violencia, desplazarse hacia el lado venezolano de la frontera, lo cual invisibiliza las cifras y la magnitud del problema del desplazamiento general y el desplazamiento forzado intraurbano. Este fenómeno de desplazamiento transfronterizo y refugio es una problemática sumamente relevante en la zona y no se le ha dado la importancia suficiente ni se han brindado soluciones efectivas e integrales<sup>24</sup>. Desde mediados de 2012 han aparecido en la ciudad panfletos y grafitis alusivos a nuevos grupos armados identificados como Autodefensas de Norte de Santander (ANS) y Ejército Paramilitar de Norte de Santander (EPN). Estos grupos, compuestos fundamentalmente por disidentes de “Los Rastrojos” y “Los Urabeños”, podrían entrar a disputar el control obtenido por estos últimos en los barrios y en la zona de frontera, escalando así la situación de violencia y vulneración de derechos humanos en Cúcuta.

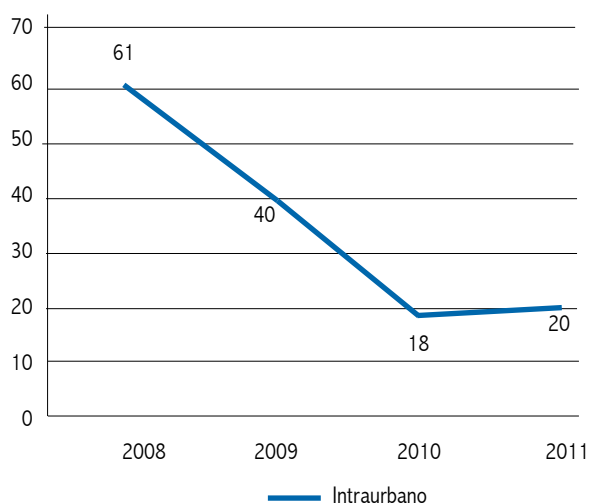
Podemos afirmar, para concluir, que los grupos paramilitares posdesmovilización han modificado sus modos de operación con relación a las acciones desplegadas por el Frente Fronteras de las AUC. De esta manera, las estrategias de control territorial y social férreo que se fundamentaban en acciones sistemáticas de violencia indiscriminada contra la población civil y el establecimiento de redes de información, son reemplazadas por estrategias de control social y control territorial flexible encaminadas a garantizar comportamientos funcionales a intereses asociados primordialmente con rentas económicas ilegales. Adicionalmente, el discurso contrainsurgente en los grupos paramilitares posdesmovilización

23. “Cúcuta y el éxodo interno”. Disponible en: <http://bit.ly/1it2eUj>

24. Además del desplazamiento forzado, el fenómeno transfronterizo es relevante en la medida en que muchos de los asesinatos y desapariciones forzadas cometidos por los grupos armados posdesmovilización se llevan a cabo en el lado venezolano de la frontera para evitar que tengan incidencia sobre la percepción general de seguridad en la ciudad de Cúcuta.

en Cúcuta se ha vuelto sumamente difuso y ha dado paso a la conformación de aparatos criminales que se disputan el control de la frontera con Venezuela y de barrios periféricos estratégicos de la ciudad con múltiples propósitos. A pesar de lo anterior, estos grupos continúan desplegando mecanismos de violencia directa e indirecta en contra de la población que obligan a algunas personas a desplazarse dentro de la ciudad para preservar su seguridad.

**Gráfica 8. Desplazamiento forzado intraurbano en Cúcuta**



Fuente: 7. 2008-2011, SIPOD. Elaboración: CODHES

**Tabla 4. Desplazamiento forzado intraurbano en Cúcuta 1996-2011**

Año	Personas	Año	Personas
1996	0	2004	71
1997	2	2005	63
1998	4	2006	24
1999	9	2007	73
2000	15	2008	61
2001	22	2009	40
2002	49	2010	18
2003	22	2011	20

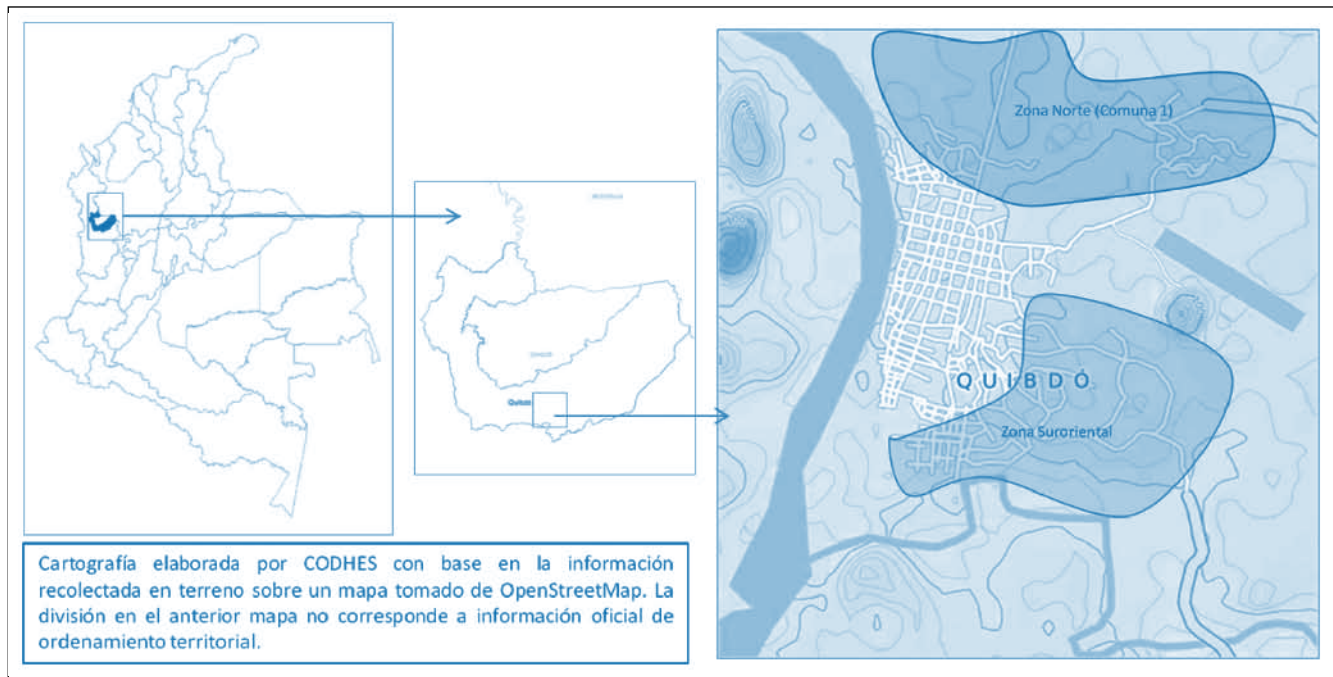
Fuente: 8. 2008-2011, SIPOD. Elaboración: CODHES

Las afectaciones más graves y que guardan una relación directa con el desplazamiento forzado intraurbano son las extorsiones y vacunas, el reclutamiento y la vinculación forzada de NNJ y las amenazas, persecuciones e intimidaciones a líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y líderes de población desplazada.



Los datos existentes demuestran que el desplazamiento intraurbano en la ciudad permanece como un fenómeno altamente invisibilizado. Las autoridades locales y policiales tienden a desconocer y negar su existencia y las víctimas prefieren desplazarse de manera silenciosa y anónima.

### CARACTERIZACIÓN DE QUIBDÓ



### SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE QUIBDÓ

La ciudad de Quibdó es la capital del departamento de Chocó. Cuenta con una población total de 115.300 personas, de las cuales 106.600 viven en la zona urbana y 8.700 en la zona rural. El 95,7% de la población, que equivale a 110.342 personas, se identifica como afrocolombiana.

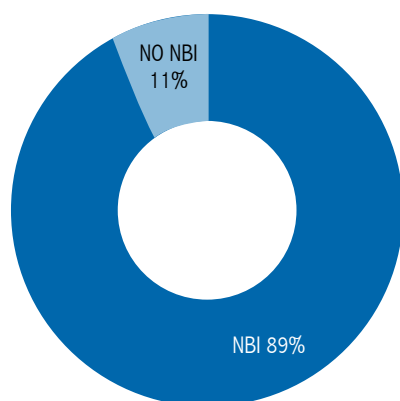
Quibdó —y en general el departamento de Chocó—, vive la paradoja de ser una zona rica en biodiversidad y recursos naturales, y en la cual sus habitantes viven en situaciones sumamente graves de pobreza y se enfrentan a barreras enormes para el disfrute de sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos.

Las cifras en Quibdó son alarmantes. Según el DANE, el 89,4% de las personas vive con Necesidades Básicas Insatisfechas, el 78,5% de sus habitantes se encuentra por debajo de la línea de pobreza y el 48,7% por debajo de la línea de indigencia. Adicionalmente, el índice de miseria alcanza el 20,9%. El municipio, a pesar de ser capital departamental, no posee un sistema de acueducto y alcantarillado y el agua para el consumo y la higiene es recolectada de la lluvia.

Al igual que se argumentó para Buenaventura y Tumaco en el primer informe sobre desplazamiento intraurbano y soluciones duraderas, dos de las razones para explicar los altos niveles de pobreza en

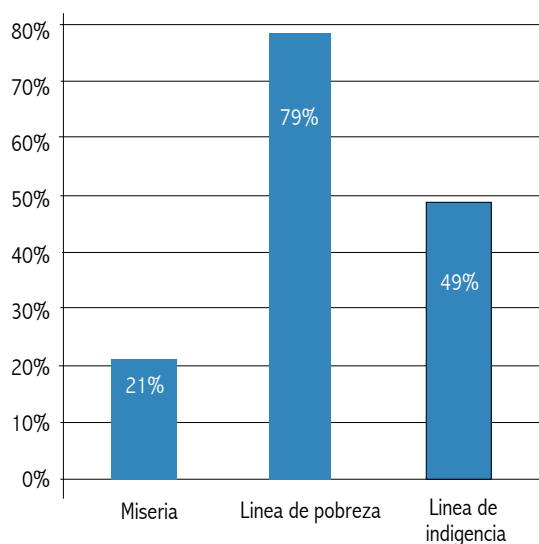
el departamento son: a) La imposición de un modelo de desarrollo basado en la extracción intensiva de recursos, en contravía con las prácticas ancestrales de la población y de la conservación de la biodiversidad y el territorio; y b) El abandono histórico del Estado central y la discriminación racial y la exclusión de que han sido víctimas las comunidades étnicas. A esto hay que sumar la existencia de niveles muy altos de corrupción e ineficiencia entre las élites políticas tradicionales.

**Gráfica 9. Porcentajes de población con y sin NBI en Quibdó**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 1

**Gráfica 10. Indicadores de pobreza en Quibdó**



Fuente: DANE, Proyecciones 2013. 2

Finalmente en Chocó, y particularmente en Quibdó, se mantienen los factores transversales que, como estableció la Corte Constitucional en el auto 005 de 2009, inciden directamente en la situación de la población afrocolombiana desplazada por la violencia. Estos factores son: La exclusión estructural de la población afrocolombiana, que la coloca en situación de mayor marginación y vulnerabilidad; la existencia de procesos mineros y agrícolas en ciertas regiones que impone fuertes tensiones sobre sus territorios

ancestrales y que ha favorecido su despojo; y la deficiente protección jurídica e institucional de los territorios colectivos de los afrocolombianos, lo cual ha estimulado la presencia de actores armados que amenazan a la población afrodescendiente para abandonar sus territorios (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

### RECUESTO HISTÓRICO DEL ACCIONAR DE LOS GRUPOS QUE HACEN PRESENCIA EN QUIBDÓ

Desde finales de la década de los setenta el departamento de Chocó ha sido percibido como un sitio de gran importancia para diversos actores y grupos armados por numerosas razones, entre las cuales se encuentran: a) su ubicación geoestratégica como zona de frontera con Panamá y zona costera; b) la posibilidad de establecer corredores entre el Pacífico, la cordillera Occidental y el centro del país; c) las ventajas derivadas de una geografía difícil marcada por una extensa zona selvática y la existencia de numerosos afluentes hídricos; d) su enorme riqueza en materia de biodiversidad; e) la incipiente presencia de instituciones sociales y civiles del Estado y las difíciles condiciones de vida de la población; y f) la consolidación de economías ilegales a partir de ciclos de auge relacionados principalmente con la bonanza marimbera en los años setenta y la bonanza cocalera a partir de la década de los ochenta.

El primer grupo armado en hacer presencia en el departamento fue las FARC. Su llegada al Chocó está relacionada con el desarrollo de planes estratégicos de expansión.

Para finales de la década del setenta, el Frente 5 que actuaba en la región del Urabá Antioqueño, ante la imposibilidad de avanzar hacia el norte por la presencia del EPL, extendió su radio de acción hacia el sur, buscando controlar los municipios de Mutatá, Murindó y la zona del Darién chocoano conformada por los municipios de Acandí, Riosucio y Unguía. En la década de los ochenta, dicho frente inició un proceso de desdoblamiento que dio paso a la creación del Frente 18, que actuaría en el departamento de Córdoba, y del Frente 34, que operaría en el departamento de Chocó con el objetivo de mantener el control logrado sobre la región del Darién y expandir la influencia territorial del grupo a los municipios del Bajo y Medio Atrato (Observatorio DDHH y DIH, 2003).

Posteriormente, los territorios del Alto y Medio Atrato fueron ocupados por el Frente 57, que centró su radio de acción en los municipios de Riosucio, Juradó y Bojayá. El Frente 34, por su parte, mantuvo su presencia en Bojayá y Vigía del Fuerte y expandió su accionar a la zona rural de Quibdó. Este último frente también tenía como objetivo controlar el corredor natural entre Vigía del Fuerte y Bahía Solano que permite establecer conexiones entre la cordillera Occidental y el litoral Pacífico (Observatorio DDHH y DIH, 2003).

Además de los Frentes 57 y 34, las FARC hacen presencia en Chocó a través de la compañía Aurelio Rodríguez y el Bloque Móvil Arturo Ruiz que se encargan de las finanzas del Bloque Noroccidental en el

Medio y Alto Atrato, en los municipios de Quibdó, Bojayá, Bagadó, Tadó, Río Iró, Condoto, San José del Palmar y Nóvita. Estas dos estructuras, adicionalmente, se conectan con el Frente 30 en la cuenca del río San Juan y expanden su accionar hasta la región del norte del Valle (Pastoral Social, 2010).

El ELN, buscando aprovechar las posibilidades y ventajas estratégicas que brinda el territorio chocoano, también ha hecho presencia en el departamento a través de los frentes Ernesto Che Guevara, Manuel Hernández “El Boche” y Resistencia Cimarrón. El primero actúa en los municipios de Istmina, San José del Palmar y Nóvita; el segundo tiene su radio de acción en la zona rural de Quibdó y en los municipios de Lloró, Cértegui, Bagadó, Tadó y Carmen de Atrato; y el tercero opera en Nuquí, Alto Baudó, Cantón de San Pablo, Río Quito y Unión Panamericana. De esta forma, el ELN logra hacer presencia en las regiones del San Juan, Litoral y en el Medio y Bajo Atrato (Pastoral Social, 2010).

En Quibdó, el interés principal de estos dos grupos armados se centró en la zona rural, desde donde podían establecer corredores de movilidad hacia el Pacífico y el interior del país y disputar el control de cuantiosos recursos derivados de la injerencia en actividades económicas como la minería y los cultivos ilícitos.

Adicionalmente, las FARC y el ELN han buscado en esta zona: a) regular la vida social y económica de la población, estableciendo restricciones a la movilidad, normas de comportamiento y confinamientos; b) controlar los afluentes de los ríos para el transporte de armas, tropas e insumos para el procesamiento de base de coca; c) establecer regulaciones y extorsiones a la minería y la explotación ilegal de madera; d) controlar tramos de la carretera Quibdó-Medellín para imponer extorsiones sobre los transportadores y realizar acciones armadas y propagandísticas; y e) demostrar capacidad armada y poderío a través del establecimiento de paros armados y la realización de ataques en contra de la fuerza pública.

Finalmente, el Frente 34 ha buscado posicionar grupos de milicianos en barrios periféricos de la zona urbana de Quibdó con el propósito de establecer redes extorsivas y realizar acciones de reclutamiento en sectores marginales con amplia población en estado de vulnerabilidad.

La llegada del paramilitarismo a Chocó se dio a mediados de la década de los noventa con la incursión del Bloque Elmer Cárdenas, perteneciente a las ACCU, desde la región del Urabá<sup>25</sup>. Este bloque, comandado por Freddy Rendón Herrera, alias El Alemán, disputó a sangre y fuego el control que mantenía la guerrilla en las regiones del Bajo y Medio Atrato. Aunque la presencia de las organizaciones insurgentes había conllevado vulneraciones a los derechos humanos de la población, la llegada del paramilitarismo significó una escalada inusitada de la violencia, caracterizada por el uso sistemático del terror que se materializó

25. “Las primeras incursiones de las autodefensas se habían registrado desde finales de la década de los ochenta y guardaban fuertes vínculos con la compra de tierras en el litoral Pacífico por parte de narcotraficantes que tenían intereses en proyectos de gran potencial económico relacionados con el turismo, la pesca y las rutas comerciales hacia el Pacífico” (Observatorio DDHH y DIH, 2003).

en masacres, asesinatos selectivos, desapariciones, desplazamientos forzados y afectaciones al tejido social y la organización comunitaria. Adicionalmente, la llegada del Bloque Elmer Cárdenas estuvo ligada a fuertes procesos de despojo de tierras que fueron utilizadas para el establecimiento de megaproyectos económicos relacionados, entre otros, con la extracción y explotación extensiva de recursos y los cultivos de palma africana y que en general tenían que ver con la modificación violenta de la vocación económica y el sentido de los territorios étnicos en el Pacífico.

En el departamento también actuó el Bloque Pacífico-Héroes del Chocó —estructura diferente al Frente Pacífico perteneciente al Bloque Calima—, que tuvo su jurisdicción entre el norte del Valle y el sur del Chocó, principalmente en los municipios de Istmina, Condoto, Lloró, Nóvita, Tadó y San José del Palmar. El Bloque Elmer Cárdenas, por su parte, llegó a tener influencia en las regiones del Bajo y Medio Atrato, en especial en los municipios de Riosucio, Acandí, Unguía, Bojayá y Quibdó.

Para el paramilitarismo Quibdó representó una zona de interés por diversas razones, entre las cuales se encuentran: a) su posición geoestratégica que permite establecer conexiones entre el Medio Atrato y el centro del país; b) la posibilidad de tener control sobre el eje vial Quibdó-Medellín, para lo cual incursionaron desde el municipio de Carmen de Atrato masacrando, amenazando y desplazando a los habitantes que se ubicaban en zonas cercanas a la carretera; c) la oportunidad de disputar a la insurgencia el control y la injerencia sobre la explotación minera en la cuenca del río Neguá; y d) su ubicación como zona estratégica de abastecimiento de tropas y financiación a través del cobro de vacunas y extorsiones a los sectores comerciales (SAT, 2011).

A pesar de la presencia del paramilitarismo en las zonas urbana y rural de la ciudad de Quibdó, su mayor operatividad armada se desplegó en la región del Bajo Atrato y en los municipios de Bojayá y Vigía del Fuerte, en donde, entre 1999 y 2003, se disputaron de forma sumamente violenta el control territorial con la guerrilla de las FARC. Una de las consecuencias más nefastas y dolorosas de dicha disputa fue la muerte de aproximadamente 79<sup>26</sup> personas el 2 de mayo de 2002, luego de que un cilindro bomba arrojado por hombres de las FARC, en medio de un enfrentamiento con los paramilitares, impactara la iglesia de Bellavista, lugar en el que se refugiaba la población.

## DESMOVILIZACIÓN DEL BLOQUE ELMER CÁRDENAS

La desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas se dio en 2006 en 3 momentos. El 12 de abril se desmovilizaron 309 personas en el corregimiento de El Mello Villavicencio, en Necoclí. En el proceso se entregaron 220 armas, de las cuales 186 eran armas largas, 17 cortas y 17 de apoyo. Además, se hizo entrega de 243 granadas y 6 vehículos, entre otros elementos. 18 días después, el 30 de abril, se realizó

26. Los datos con relación al número de víctimas fatales de la masacre de Bojayá oscilan entre 79 muertes, según el Centro Nacional de Memoria Histórica y 119 muertes reseñadas en su momento por numerosos medios de comunicación.

la segunda desmovilización en el corregimiento El 40, en Turbo. En esta oportunidad, 484 hombres y mujeres hicieron dejación de 360 armas, 332 de ellas largas, 1.207 granadas y 3 vehículos. La última fase se realizó el 15 de agosto en el municipio de Unguía, en Chocó. Allí, un total de 745 hombres y mujeres pertenecientes al Frente Norte Medio Salquí o Frente Chocó se desmovilizaron, y con ellos Freddy Rendón Herrera, El Alemán. En total 1538 hombres y mujeres del Bloque Elmer Cárdenas se reincorporaron a la vida civil<sup>27</sup>.

Tras la desmovilización, las FARC desplegaron una estrategia encaminada a cooptar los vacíos de poder dejados por el paramilitarismo. Esta estrategia, que incluyó a la zona rural de Quibdó, implicó la utilización de violencia, amenazas y mecanismos coercitivos en contra de la población que era señalada de haber colaborado con los paramilitares, o de brindarle información a la fuerza pública.

En la zona urbana de Quibdó, a la par que se llevaba a cabo la desmovilización del Bloque Elmer Cárdenas, se dio la reorganización de nuevas estructuras armadas compuestas por mandos medios y reductos no acogidos al proceso que mantuvieron una estrategia de bajo perfil y siguieron activos en la ciudad. Surgieron así las Autodefensas Campesinas Unidas del Norte del Valle (ACUNV), las Rondas Campesinas Populares (RCP), y la Seguridad Armada Campesina de Colombia (SACC), que después cambiarían sus nombres hasta conformar lo que hoy son «Las Águilas Negras» y «Los Rastrojos» (SAT, 2011).

Los grupos armados posdesmovilización de las AUC autodenominados Las Águilas Negras y Los Rastrojos comenzaron una confrontación armada con el propósito de ejercer el dominio de la cabecera urbana de Quibdó, para la implementación de una red extorsiva sobre las diferentes actividades económicas y comerciales, brindar seguridad privada y lavar activos provenientes del narcotráfico. Lo anterior se vio reflejado en el aumento de homicidios, amenazas e intimidaciones proferidas a la población civil. También realizaron un fuerte proceso de reclutamiento mediante el establecimiento de alianzas con bandas delincuenciales (SAT, 2011).

Estos grupos armados posdesmovilización también mantuvieron disputas con las milicias urbanas del Frente 34 de las FARC que habían logrado establecer algunas redes de extorsión en la ciudad. Para 2009, dichas milicias se replegaron a la zona rural, restringiendo su actuación a incursiones y ataques esporádicos.

La época posterior a la desmovilización estuvo marcada por un incremento significativo de la violencia en Quibdó debido a las acciones desplegadas por «Las Águilas Negras» y «Los Rastrojos» con miras a imponerse en la disputa por el control territorial de la ciudad. La capital del departamento se convirtió,

27. Verdad Abierta. "Bloque Elmer Cárdenas de Urabá". Disponible en: <http://bit.ly/IBjqGW>

a diferencia de lo que sucedió con los grupos insurgentes y el Bloque Elmer Cárdenas, en su principal sitio de interés estratégico y en el epicentro de sus acciones armadas, muchas de estas dirigidas contra la población civil.

**Gráfica 11. Víctimas de homicidio y desaparición en Quibdó**



Fuente: 9 Instituto Nacional de Medicina Legal.

**Tabla 5. Víctimas de homicidios y desapariciones en Quibdó**

Víctimas en Quibdó		
Año	Homicidios	Desaparecidos
2004	77	5
2005	53	3
2006	71	8
2007	54	4
2008	67	7
2009	69	12
2010	71	15
2011	71	16
2012	126	21

Fuente: 10. Instituto Nacional de Medicina Legal

## DINÁMICA RECIENTE DEL CONFLICTO ARMADO Y EL DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO EN QUIBDÓ

La dinámica actual de la violencia y el desplazamiento forzado intraurbano en Quibdó está marcada por la disputa que sostienen los grupos paramilitares posdesmovilización de “Las Águilas Negras” y

“Los Rastrojos” por el control territorial sobre las zonas periféricas de la ciudad. Aunque esta disputa abarca los barrios ubicados en el sur, el suroriente y el norte de la capital departamental, es en esta última zona donde las manifestaciones del conflicto armado se presentan de manera más crítica.

Quibdó representa un espacio de interés estratégico para estos grupos en la medida en que pueden controlar rentas derivadas de economías legales e ilegales, obtener ventajas militares a partir de las características geográficas del territorio y desplegar acciones armadas en contra de la población civil que permitan ejercer control social y llevar a cabo reclutamientos forzados.

En particular, los barrios periféricos ubicados en el norte de la ciudad son de interés ya que su ubicación permite establecer corredores de movilidad con sectores rurales, ofrece facilidades para el abastecimiento, la comunicación y la movilidad de tropas por los ríos Neguá y Atrato, posibilita la utilización de zonas de retaguardia, evasión y repliegue rápido de miembros por quebradas y caminos intrabarriales y facilita la consolidación de rutas para el tráfico de estupefacientes. La comunicación con las zonas rurales es de suma importancia para estos actores puesto que en la vereda Guayabal se realiza explotación minera en la subcuenca del río Neguá, lo que les permite tener acceso a importantes recursos económicos (SAT, 2011).

Aunque no con la misma intensidad, los grupos armados posdesmovilización también se disputan el control de barrios periféricos ubicados en las zonas sur y suroriental de la ciudad que facilitan el control de rentas derivadas de economías ilegales. De igual forma, algunos de estos barrios poseen conexión natural con zonas semirurales y con la cuenca del río Cabí, en donde también se desarrollan actividades de explotación de oro que buscan ser controladas por los grupos armados para la obtención de recursos económicos.

En los barrios ubicados en el norte de la ciudad se han presentado incursiones esporádicas por parte de milicianos del Frente 34 de las FARC, que lanzan arengas, distribuyen panfletos y tratan de convencer mediante discursos políticos a los jóvenes de estos sectores para que se unan al grupo guerrillero. Sin embargo, y a pesar de estos hechos, su presencia no es permanente y no tienen un nivel de incidencia importante en el fenómeno de violencia y desplazamiento dentro de la ciudad.

Las principales rentas económicas ilegales que se disputan los grupos paramilitares posdesmovilización en la ciudad son el control sobre el microtráfico de estupefacientes y la imposición de redes extorsivas sobre las actividades comerciales formales e informales.

En el circuito del microtráfico están siendo involucrados niños y niñas entre los 9 y los 12 años que son denominados jibaritos y que tienen la labor de transportar droga oculta entre la ropa de un lugar a otro de la ciudad. Esta preocupante afectación a los derechos de los niños y las niñas termina por convertirse en el primer paso para la vinculación forzada de NNJ a los grupos armados. El aumento del microtráfico



ha conllevado también un aumento en el consumo de estupefacientes entre la población joven. Esta práctica va en contravía de las costumbres tradicionales de la población afrodescendiente y afecta su identidad, sus lazos sociales y sus referentes culturales.

De otro lado, el consumo de sustancias psicoactivas se convierte en un mecanismo de “encadenamiento” para el reclutamiento de NNJ, ya sea como informantes o como parte del control político, social y militar que mantienen en la ciudad estos grupos armados ilegales (SAT, 2011).

Los grupos armados también se disputan el control de las redes extorsivas que se establecen sobre las actividades comerciales formales e informales. Las extorsiones o vacunas no solo se imponen en los barrios periféricos sino también en el centro de la ciudad donde se desarrolla el mayor volumen de actividades comerciales. Uno de los sectores más afectados por este tipo de acciones son los mototaxistas o rapimotos, lo cual tiene graves consecuencias en la medida en que, frente a las precarias condiciones socioeconómicas y debido a la falta de oportunidades educativas y laborales, esta es la única posibilidad económica que encuentran muchos jóvenes de la ciudad. Adicionalmente, por la vía de la extorsión, los grupos armados buscan cooptar a los rapimotos para establecer redes de información en los barrios, lo cual los convierte en víctimas frecuentes de acciones violentas por causa de las retaliaciones.

La disputa territorial entre “Las Águilas Negras” y “Los Rastrojos” se caracteriza también por el despliegue de modalidades de violencia directa e indirecta en contra de la población civil. Las principales afectaciones que llevan a las personas a tener que desplazarse de un barrio a otro son las restricciones a la movilidad, la estigmatización y persecución a líderes y lideresas sociales, la violencia de género y el reclutamiento forzado.

Las restricciones a la movilidad se presentan en los barrios en los cuales alguno de los grupos armados ha logrado consolidar el control territorial y se materializan en toques de queda después de cierta hora, limitaciones para entrar o salir de los barrios sin el permiso del actor armado o en el establecimiento de fronteras invisibles entre barrios, entre comunas, o incluso entre la zona norte y la zona sur de la ciudad. Estas restricciones atentan contra el derecho a la libre circulación de las personas y afectan el desarrollo de las acciones cotidianas y las prácticas tradicionales de las comunidades.

La violencia de género en el marco del conflicto en la zona urbana se manifiesta fundamentalmente en violencia y acoso sexual por parte de los integrantes de los grupos armados posdesmovilización y en la inducción forzada de las niñas y jóvenes a la prostitución. El desplazamiento intraurbano tiene como una de sus mayores causas la decisión de las madres de abandonar el barrio de residencia para proteger a sus hijas de dichas manifestaciones de violencia.

Los líderes y lideresas sociales y de organizaciones énicoterritoriales también son blanco frecuente de amenazas, persecuciones y estigmatizaciones por parte de los grupos posdesmovilización, en razón de las labores que desempeñan en torno a la defensa del territorio, la denuncia de las situaciones de inseguridad en los barrios y las iniciativas para alejar a los jóvenes de la violencia.

Sin embargo, la manifestación más dramática del conflicto armado en la ciudad de Quibdó es la violencia sistemática y descarnada que se despliega en contra de los NNJ. Es posible afirmar que este sector poblacional es el más vulnerable frente a las presiones de los grupos armados ilegales y es, a su vez, el más afectado por el accionar de los mismos.

«Los Rastrojos» y «Las Águilas Negras» ejercen presión constante y realizan acciones encaminadas a reclutar y vincular forzosamente a los NNJ a sus filas para la comisión de acciones bélicas y la participación en fases específicas de los circuitos económicos que buscan controlar. Los niños, niñas y jóvenes vinculados y reclutados por los grupos armados cumplen funciones relacionadas con la vigilancia, la mensajería, el tráfico y venta de drogas —jibaritos—, el sicariato, el cobro de extorsiones, la circulación de panfletos y la conformación de redes de información. El reclutamiento forzado en Quibdó se facilita en la medida en que los jóvenes carecen de oportunidades educativas, laborales, culturales y recreativas y los grupos armados se convierten así en una alternativa plausible de ascenso económico.

Los jóvenes que se rehúsan a ser parte de los grupos armados o que intentan desvincularse de sus filas son perseguidos, amenazados y asesinados, lo que hace que la huida sea la única alternativa para preservar la vida. También se han presentado casos en los que los jóvenes que llevan mucho tiempo en los grupos armados y tienen amplio conocimiento de la dinámica interna de los mismos son asesinados por “saber mucho”.

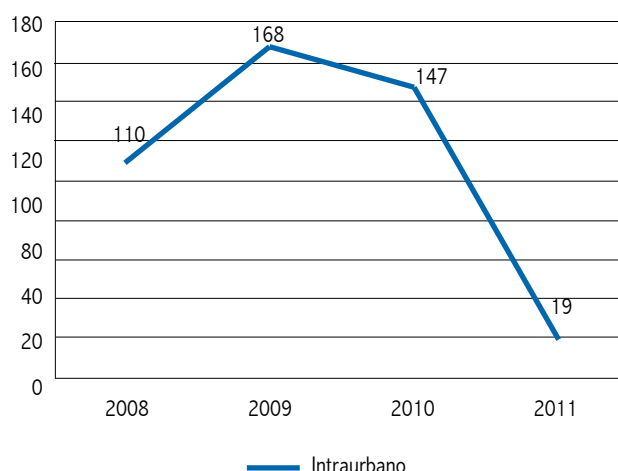
Múltiples organizaciones sociales de Quibdó manifiestan que los homicidios de jóvenes se presentan diariamente, con el agravante de ser cometidos, de igual forma, por menores de edad. Las organizaciones sociales y de base denuncian que para el primer semestre de 2013 se cometieron aproximadamente 500 asesinatos en la ciudad, cifra sumamente alarmante y que no es reconocida por las autoridades locales. La violencia en contra de los jóvenes y la población civil también se manifiesta en el aumento de las desapariciones. La Personería Municipal afirma que en 2012 se presentaron 134 casos de desaparición forzada, de los cuales 109 corresponden a hombres y 24 a mujeres.

Todas estas acciones se presentan en el marco de un alto nivel de impunidad y bajo una amplia percepción de inoperancia, ineficiencia o connivencia por parte de la fuerza pública.

Las acciones descritas tienen como consecuencia el aumento progresivo del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad en la medida en que los sectores poblacionales antes mencionados se ven

enfrentados a la necesidad de salir de sus barrios para escapar de la violencia. Aunque el fenómeno se da generalmente de manera silenciosa buscando no llamar la atención de los grupos armados, los testimonios de las personas y organizaciones entrevistadas en la ciudad evidencian que la problemática viene presentándose por lo menos desde hace una década y cada vez adquiere mayor sistematicidad. Adicionalmente, los jóvenes son las principales víctimas del desplazamiento intraurbano que, debido a la reducida extensión territorial de la capital departamental, al amplio copamiento territorial que mantienen los grupos posdesmovilización y a las redes de información implementadas por los mismos, no funciona como solución permanente de seguridad sino como alternativa temporal antes de tener que enfrentarse a un desplazamiento intermunicipal so pena de ser víctima de atentados contra la vida.

**Gráfica 12. Desplazamiento forzado intraurbano en Quibdó**



Fuente: 7. 2008-2011, SIPOD. Elaboración: CODHES

**Tabla 4. Desplazamiento forzado intraurbano en Quibdó 1996-2011**

Año	Personas	Año	Personas
1996	0	2004	64
1997	17	2005	115
1998	2	2006	164
1999	88	2007	100
2000	249	2008	110
2001	73	2009	168
2002	897	2010	147
2003	207	2011	19

Fuente: 8. 2008-2011, SIPOD. Elaboración: CODHES

A pesar de la disminución en la cifra de desplazamientos intraurbanos declarados, los barrios en los que el fenómeno se presenta con más fuerza son, en la zona norte, el Barrio Obrero, Villa España, El Futuro I y II, San Pedro, El Reposo I, II y III, Las Brisas, Huapango, La Unión, La Victoria y Los Álamos. En la zona sur, La playita, Cabí, Niño Jesús, Alfonso López, Simón Bolívar, Cascorva y La Aurora; y en la zona oriental, El Paraíso, El Porvenir, El Caraño, Brisas del Aeropuerto y Brisas del Norte.

## **SEGUIMIENTO A LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO EN BUENAVENTURA, TUMACO Y SOACHA**

En el presente apartado se realizará una breve descripción de la situación actual de violencia y desplazamiento en los tres municipios en los cuales se realizó la primera parte de esta investigación. Es sumamente preocupante constatar que en todos los municipios de seguimiento la situación de violencia y vulneración de derechos en espacios urbanos permanece igual o incluso más grave que la documentada a lo largo del segundo semestre de 2012, lo cual refleja que las acciones institucionales encaminadas a la resolución de las problemáticas asociadas al conflicto armado urbano y a la atención, asistencia y reparación de las víctimas han sido nulas o insuficientes y muestran resultados bastante precarios.

### **BUENAVENTURA**

El Distrito de Buenaventura es, junto a Medellín, la ciudad en la cual el desplazamiento forzado intraurbano se da de forma más dramática. A diferencia de lo que sucede en otras urbes, esta problemática no se ha presentado solamente de manera silenciosa y anónima, sino que ha afectado a las víctimas masiva y sistemáticamente, convirtiéndose así en la manifestación más visible de la crisis humanitaria y social que afecta a buena parte de los habitantes del puerto.

La fuerte disputa territorial entre “La Empresa” —grupo compuesto en su mayoría por integrantes de “Los Rastrojos”— y “Los Urabeños” se mantiene en la mayor parte de las comunas del Distrito afectando de manera desproporcionada a la población civil que queda atrapada en medio del conflicto.

Los grupos armados despliegan diversos repertorios de violencia en contra de la población buscando conseguir diversos propósitos, como: a) Generar un ambiente de zozobra, temor e intimidación favorable a sus intereses de control social y territorial; b) Desestructurar lazos comunitarios y liderazgos sociales; c) Evitar que las personas denuncias las situaciones de vulneración de derechos humanos e inseguridad; d) Atacar a personas que se consideran apoyo del grupo contrario; y e) Expulsar a las comunidades de territorios que se consideran estratégicos para propósitos militares y tácticos, como el establecimiento de corredores de movilidad y tránsito de tropas y armas, o propósitos económicos, como el control de rentas ilícitas o la instauración de megaproyectos relacionados primordialmente con expansión portuaria.

Entre las graves violaciones de derechos humanos que permanecen en el puerto y de las que es víctima de manera recurrente la población bonaverense se encuentran los homicidios, masacres, desapariciones forzadas, feminicidios, reclutamientos forzados, torturas, amenazas desplazamientos forzados y restricciones a la movilidad. Estas afectaciones sistemáticas han llevado a que la situación de desplazamiento forzado intraurbano continúe como una de las más graves del país. Según los datos de CODHES, dentro de los múltiples eventos de desplazamiento intraurbano registrados en 2013 hay que mencionar el desplazamiento masivo de 288 personas —88 familias— en el barrio La Playita en el mes de febrero, el desplazamiento masivo de 200 personas —50 familias— en el barrio Miramar en el mes de junio y el desplazamiento masivo de aproximadamente 2516 personas —más de 630 familias— en sectores como Viento Libre, Alfonso López, La Calle Ramiro y el Puente de los Nayeros en el mes de noviembre.

En Buenaventura también se ha presentado el incremento y consolidación de prácticas de crueldad y sevicia como los descuartizamientos. En sectores de bajamar han aparecido cuerpos mutilados y en ocasiones se ha denunciado en medios de comunicación sobre la existencia de casas de pique a donde presuntamente son llevadas las personas para ser asesinadas y desmembradas.

Sin embargo, la crisis humanitaria y social que se presenta en el Distrito no se explica exclusivamente por el accionar de los grupos armados, sino que está fuertemente ligada a la ausencia de respuestas efectivas y eficaces por parte de la institucionalidad local y regional. El alto nivel de ineficiencia frente a las graves problemáticas mencionadas se convierte así en una constante revictimización y vulneración para los habitantes del puerto<sup>28</sup>.

## TUMACO

Para caracterizar la situación reciente de violencia y desplazamiento en Tumaco es necesario hablar de dos etapas diferenciadas del conflicto en el municipio.

Durante el primer semestre de 2013 y los primeros meses del segundo semestre la dinámica del conflicto estuvo marcada por un incremento considerable de la violencia debido a la fuerte disputa que mantenían “Los Rastrojos” y las estructuras urbanas de las FARC por el control territorial y social en barrios estratégicos del municipio. Dicha disputa se manifestó a través de la permanencia de graves violaciones de derechos humanos en muchos de los barrios de las comunas 4 y 5, que se convirtieron en el epicentro de la confrontación. En el marco de esta dinámica, y a pesar de la fuerte militarización del municipio se presentó un aumento de vulneraciones de derechos tales como los homicidios y las desapariciones

28. Algunas de estas hipótesis y afirmaciones fueron planteadas anteriormente en un documento que se construyó de manera conjunta con el Servicio Jesuita para los Refugiados –SJR-, y que se presentó en la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas del Senado, el día 29 de octubre de 2013.

forzadas. De igual manera, se recrudecieron las restricciones a la movilidad, como fronteras invisibles y líneas de muerte entre un barrio y otro, prohibiciones para el ingreso de personas desconocidas a los barrios e imposición de horarios de entrada y salida para los habitantes de los mismos.

La situación de violencia llevó al incremento de los desplazamientos intraurbanos múltiples y gota a gota. Además, se debe mencionar que entre los meses de mayo y agosto de 2012 aproximadamente 123 familias —más de 300 personas— se desplazaron intraurbanamente del barrio Brisa de los Ángeles, ubicado en la comuna 5.

En estos meses también se dio el fortalecimiento urbano de las FARC, que logran cooptar a las estructuras de “Las Águilas Negras” que permanecían en la ciudad.

Para el mes de septiembre de 2013 el grupo insurgente emprende una fuerte arremetida en contra de “Los Rastrojos”, que culmina con la salida de este grupo posdesmovilización de los barrios de Tumaco en los cuales actuaba. Con la expulsión de “Los Rastrojos” se dio la consolidación del control territorial por parte de las FARC en la zona urbana de Tumaco y se presentó una modificación en algunos de los repertorios de violencia utilizados por este grupo.

La consolidación de la guerrilla estuvo acompañada de una disminución en los homicidios y en las fronteras invisibles entre los barrios del municipio. Sin embargo, la reducción de estos dos fenómenos encontró su contra-relato en el aumento de los atentados y hostigamientos en contra de la fuerza pública. Tales acciones se realizan violando los principios del Derecho Internacional Humanitario y afectan a de manera desproporcionada a la población civil que se convierte en víctima directa o indirecta de los ataques de la insurgencia en los barrios de Tumaco y que en esa medida se ve forzada a desplazarse hacia otros sectores del municipio.

Dentro de las dinámicas de control social y territorial de las FARC también permanecen los reclutamientos forzados de NNA, las amenazas, persecuciones e intimidaciones en contra de líderes y lideresas sociales, los asesinatos selectivos en contra de personas que eran acusadas de ser auxiliares de “Los Rastrojos” o informantes de la fuerza pública, el despojo de territorios urbanos estratégicos y la utilización sistemática de la extorsión como fuente de financiación.

## SOACHA

La situación de violencia y desplazamiento forzado en Soacha se caracteriza por la permanencia de acciones violentas por parte de estructuras armadas pertenecientes a grupos paramilitares posdesmovilización. En el municipio, estos grupos actúan a través de células criminales o bandas delincuenciales locales y buscan realizar control social y territorial en barrios estratégicos.

Los objetivos e intereses que persiguen tales grupos se relacionan principalmente con: a) el control de rentas económicas ilegales como las extorsiones, las vacunas y el microtráfico de estupefacientes; b) el establecimiento de corredores de movilidad hacia Bogotá; c) la desarticulación de las Juntas de Acción Comunal y los liderazgos sociales; y d) el reclutamiento forzado de NNJ.

Se debe mencionar que desde mitad del primer semestre de 2013 se ha presentado un recrudecimiento de la violencia en el municipio producto de la disputa sostenida por los grupos posdesmovilización que convierten a la población civil en el centro de sus acciones armadas y la enfrentan a constantes vulneraciones, victimizaciones y revictimizaciones.

Recientemente, la Defensoría del Pueblo ha alertado sobre la llegada de “Los Urabeños” al municipio. Este grupo se sumaría a la disputa que sostienen estructuras como “Las Águilas Negras”, “Los Rastrojos” y posibles milicias urbanas de las FARC. Este nuevo escenario de violencia y riesgo para la población se caracteriza por el incremento de las amenazas, persecuciones y homicidios contra profesores y profesoras, líderes y lideresas sociales y comunitarias, población en situación de desplazamiento, colectivos culturales y pedagógicos, jóvenes y niños y niñas.<sup>29</sup> De igual manera se han presentado acciones de “limpieza social” y seguridad ilegal acompañadas de extorsiones y vacunas.

El escenario antes descrito también se caracteriza por el aumento del desplazamiento intraurbano gota a gota como la única alternativa de jóvenes, docentes, padres y madres de familias y líderes y lideresas sociales frente a la violencia desplegada en su contra.

## **CONCLUSIONES**

- En las tres ciudades estudiadas (Bogotá, Cúcuta y Quibdó), hay presencia de grupos armados ilegales que despliegan repertorios de violencia y acciones propias del conflicto armado en lo urbano, que afectan de manera directa e indirecta a la población civil, vulnerando sus derechos, y que obligan a las personas a desplazarse intraurbanamente buscando preservar su seguridad y la de sus familias. Estos actores armados se ubican primordialmente —pero no exclusivamente— en las zonas marginales y periféricas de las ciudades, que se caracterizan por la existencia de una situación sumamente precaria en materia de derechos sociales y económicos y por ser altos receptores de población desplazada desde otros lugares del país.
- En las tres ciudades de seguimiento (Buenaventura, Tumaco y Soacha), permanecen o se han agravado los factores de violencia que explican las graves situaciones de desplazamiento forzado intraurbano. En

29. “Esto resulta gravísimo, toda vez que constituye un riesgo para las personas que ejercen el derecho a la participación y la formación ciudadana y que se oponen al accionar de los grupos ilegales, tales como estudiantes, docentes y líderes de procesos pedagógicos con niños, niñas, adolescentes y jóvenes”. Jorge Armando Otálora. Disponible en: <http://bit.ly/1ftC7rz>

los tres casos preocupa la ausencia de medidas efectivas de prevención y protección frente a las dinámicas de conflicto urbano que afectan a la población civil y las dificultades para que las víctimas del desplazamiento intraurbano accedan a medidas oportunas de asistencia y reparación integral.

- El desplazamiento intraurbano continua siendo un fenómeno altamente invisibilizado y silencioso. En los tres casos analizados las cifras de declaración para los últimos años muestran una tendencia decreciente, lo cual contrasta de manera radical con los testimonios recolectados, que hablan de un incremento sostenido de la problemática de violencia urbana y desplazamiento forzado. Esto demuestra que el subregistro sigue siendo muy elevado y que las cifras no reflejan la verdadera magnitud del fenómeno del desplazamiento intraurbano<sup>30</sup>.
- Si bien se ha afirmado que el DFI responde a intereses y disputas por el control territorial de zonas estratégicas para los grupos armados ilegales o para sectores económicos determinados, también se ha encontrado que en algunos casos, como en Cúcuta y algunos barrios de Bogotá, las estrategias de control territorial pueden ser flexibilizadas por parte de los grupos armados y ser reemplazadas por estrategias de control social encaminadas a obtener comportamientos sociales afines a los intereses del actor armado.

En la lógica de la violencia como mecanismo de control, los grupos armados ilegales recurren a las amenazas y a los actos de terror contra algunos pobladores. El fin último es crear una sensación de miedo extremo en las personas que se identifican con las víctimas, y lograr que los observadores se perciban como futuras víctimas. Así, son obligados a modificar su comportamiento en la forma deseada por el actor armado. El poder del grupo armado se afianza, y se entra en una dinámica de violencia eficiente, a través de acciones bien definidas, donde las amenazas se tornan creíbles (Arboleda, 2004).

- Como se mencionó en la introducción de este capítulo, la problemática del reclutamiento, vinculación y utilización ilegal de NNI, y las acciones de violencia en contra de líderes y lideresas sociales son fenómenos de especial gravedad, que generan gran preocupación debido a la sistematicidad con que se producen en las seis ciudades estudiadas. Es posible afirmar que estas dos formas de victimización son las que tienen mayor incidencia en el incremento del desplazamiento forzado intraurbano.

30. "Hay que señalar que las cifras existentes sobre desplazamiento forzado no reflejan la situación de desplazamiento intraurbano. Este fenómeno ha tendido a invisibilizarse en medio de los problemas propios de la urbe, y, por la dinámica misma del conflicto armado, es de difícil detección, pues las personas que se ven obligadas a desplazarse por lo general lo hacen de forma silenciosa y anónima" (Arboleda, 2004).







# 2.

El registro y la ausencia de información  
pública sobre víctimas en Colombia  
2012-2013



## 2. EL REGISTRO Y LA AUSENCIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE VÍCTIMAS EN COLOMBIA 2012-2013

De acuerdo con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y con base en el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), pronunciado por la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-025 de 2004, el 10 junio de 2013 tenía que estar superado el subregistro histórico de víctimas (Congreso de la República, 2011, Art. 61, parágrafo 1). Para tal fin, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) debería generar una estrategia de difusión y atención junto con los entes territoriales y las oficinas del Ministerio Público que permitiera a la población víctima conocer sus derechos y los trámites requeridos para declarar.

Sin embargo, la información poco efectiva que recibe la población víctima es apenas una de las barreras de acceso al Registro Único de Víctimas (RUV) que existe actualmente. Ha sido tal el impacto de los problemas institucionales y políticos que dificultan el ingreso de las personas al RUV, que en el primer semestre de 2013 la preocupación sobre el registro ha pasado de ser un asunto poco difundido a convertirse en uno de carácter mediático en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas.

En este sentido, el presente capítulo da cuenta de la situación actual del RUV como parte de un ejercicio de seguimiento al informe anterior de CODHES sobre desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas (CODHES, 2013). La estructura del capítulo se divide en dos partes: 1) presentación del escenario general en cuanto a los avances y los desafíos que persisten y el panorama general en los municipios objeto de estudio con respecto al registro; 2) la situación particular en cuanto al desplazamiento forzado intraurbano.

### CONTEXTO ACTUAL

El informe presentado por el gobierno colombiano en el Examen Periódico Universal (EPU)<sup>31</sup>, durante la sesión desarrollada en abril de 2013, se refirió al RUV para afirmar de manera indirecta, lo siguiente:

[19] La política de víctimas en la actualidad, puede contar con información precisa. Más de 1000 instituciones intercambiaron/contrastaron la información incompleta que poseían y más de 5 millones de víctimas, cerca de la mitad mujeres, fueron registradas<sup>32</sup> (Human Rights Council, 2013. Traducción libre).

31. El Examen Periódico Universal es un proceso que implica la revisión a los archivos de derechos humanos en todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Tal proceso es dirigido por los Estados bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que le da la oportunidad a cada Estado de declarar las acciones que ha tomado al interior para mejorar las situaciones de derechos humanos y cumplir con sus obligaciones al respecto. En el marco de las funciones del Consejo de Derechos Humanos, el EPU está diseñado para asegurar el tratamiento igualitario para cada país cuando su situación de derechos humanos está siendo evaluada. (OACNUDH, 2006).

32. Cita original: "The victim's policy could currently rely on accurate data. More than 1,000 institutions exchanged broken-down information and more than 5 million victims, half of them women, were registered" (Human Rights Council, 2013).

Sin embargo, a junio de 2013 no se conocía, por parte de la UARIV, información consolidada y oficial acerca del número de víctimas que han declarado su situación en el marco de la Ley 1448/2011 ni de aquellas que han sido incluidas en el registro. Esto quiere decir que no ha existido, en lo que lleva el proceso de implementación de la ley, información pública de fácil acceso que le permita a la sociedad civil, a la comunidad internacional, e incluso a buena parte de las instituciones públicas nacionales y en terreno, conocer el estado del registro y la situación humanitaria actual.

La poca o dispersa información que proviene de la Dirección de Registro de la UARIV se presenta en términos de gestión y no provee matrices claras que permitan el análisis de los datos con respecto a la inclusión de personas en el RUV. Es decir, la información que divulga la UARIV no puede dar cuenta de la situación humanitaria ni de las circunstancias que afectan a las víctimas registradas en un momento determinado sino que expone las labores de gestión tendientes a consolidar un sistema de información. La información pública es de carácter operativo: se indica cuántos Formatos Únicos de Declaración (FUD) se han entregado, cuántas declaraciones se han recibido, cuántas se han valorado, etcétera. Dicha información es relevante para una evaluación de gestión pero poco útil e insuficiente para hablar de impacto.

Es así como en el informe del SNARIV al Congreso de la República se hace referencia a 536.228 víctimas incluidas en el RUV desde su creación y de 98.991 declaraciones durante 2012 que han sido valoradas, además de 146.155 que venían de procesos de registro anteriores (SNARIV, 2013). Estos datos no permiten identificar la agresión que sufrieron las víctimas que son sujeto de inclusión o que han declarado, tampoco permiten identificar el año de ocurrencia de los hechos ni el perpetrador. La información no es suficiente para presentar efectivamente un contexto de la situación humanitaria actual.

Es evidente que la información proveída por la UARIV difiere de los 5 millones mencionados en el EPU, la última cifra pública de desplazamiento forzado<sup>33</sup> reportaba 3.943.509 (SIPOD, 2012). En contraste, IDMC reportó, con base en cifras oficiales, que cerca de 4,9 millones de personas están incluidas en el registro y son reconocidas como desplazados. Para 2012, según la Red Nacional de Información, 99.660 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado (OCHA, 2013), una cifra que no alcanza a dar cuenta de la realidad del país de acuerdo con el monitoreo de CODHES. Según el Sistema de Información de CODHES (SISDHES), el número de personas víctimas de desplazamiento forzado en 2012 es de por lo menos 256.590, una cifra 2,6 veces mayor a la oficial.

La información dispersa y la ausencia de un registro oficial de carácter público y de fácil acceso, además de la falta de datos coherentes con las necesidades humanitarias en el territorio y la desarticulación de los sistemas de información locales —que riñen con los requerimientos técnicos y operativos del RUV

33. El registro de desplazamiento forzado era el único que existía para estos fines, antes de la Ley 1448 de 2011.

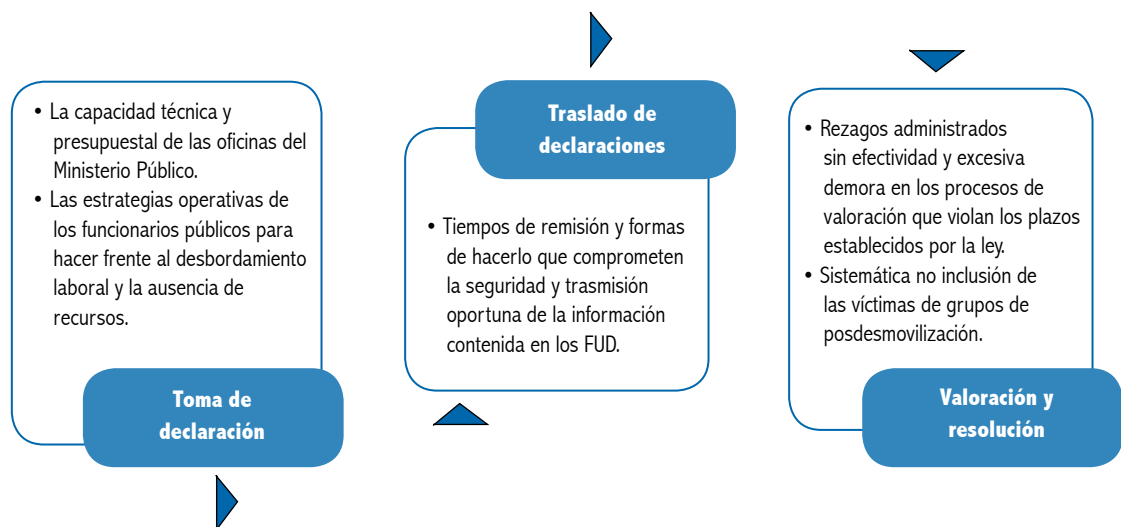
en las oficinas del Ministerio Público (MP) —, ha generado dificultades en la atención, no solamente por parte de los entes territoriales sino también por la de organizaciones internacionales como las que conforman el Equipo Humanitario de País, que durante 2012 no contaron con información que permitiera priorizar zonas para la asistencia humanitaria.

Además de las demoras y carencias en información consolidada oficial, persisten problemas de subregistro asociados al proceso de valoración. A junio de 2013 continuaba la sistemática no inclusión de víctimas de GPD en el RUV. Esto quiere decir que la dirección de registro de la UARIV todavía no interpretaba de manera incluyente los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho a la igualdad frente a la ley de las víctimas que sufren afectaciones sistemáticas por parte de estos grupos.

## RECORRIDO RECIENTE DEL RUV

Durante el primer semestre de 2013 persistieron dificultades en el proceso de registro que se sumaron a obstáculos originados por la presión y el desbordamiento de los entes territoriales para recibir declaraciones y remitirlas al proceso de valoración. Además, los pronunciamientos de órganos de control e instancias judiciales sobre problemas en el registro han modificado el panorama durante el periodo mencionado. El siguiente esquema resume cada una de las limitaciones que persisten con respecto al acceso al registro para las víctimas (CODHES, 2013a).

### Ilustración 1. Dificultades en el proceso de registro



Las limitaciones identificadas por CODHES en el proceso de registro pueden agruparse en tres grupos de dificultades: 1) la capacidad operativa en el territorio y las estrategias adoptadas para hacer frente al desbordamiento; 2) los tiempos para la remisión de las declaraciones, la valoración y resolución sobre

las mismas; 3) la sistemática no inclusión de víctimas de GPD en el RUV. A continuación se describe cada una de estas dificultades.

### CAPACIDAD OPERATIVA EN EL TERRITORIO Y LAS ESTRATEGIAS ADOPTADAS PARA HACER FRENTE AL DESBORDAMIENTO

CODHES reconoce el esfuerzo humano de los funcionarios en terreno de las diferentes oficinas del Ministerio Público y sus buenas intenciones al establecer estrategias operativas que les permitan enfrentar el desbordamiento en sus oficinas. Sin embargo, dichas estrategias pueden llegar a erigirse como barreras de acceso a la ruta de reparación integral. A inicios de 2013, la Federación Nacional de Personeros presentó un informe que da cuenta de las carencias que enfrentan las personerías alrededor del país de cara a la implementación de la Ley de Víctimas<sup>34</sup>. En el informe se indica que el 15% de las personerías no cuenta con un equipo de cómputo y que el 85% necesita equipos (adicionales). En el mismo sentido, el 25% no tiene acceso a Internet (Fenalper, 2013). Estos datos evidencian que no existe la capacidad suficiente para atender la creciente demanda de declaraciones, que para 2012 aumentó con respecto al número de desplazamientos masivos en más del 80% (CODHES, 2013b). Esta circunstancia puede generar acciones ad hoc por parte de funcionarios de las oficinas locales para evitar el desbordamiento.

En el MP persisten estrategias que, aunque bien intencionadas, pueden llegar a suponer un riesgo de vulneración de los derechos de la población víctima y que se explican en buena medida por la falta de apoyo por parte de la institucionalidad local y nacional. En primer lugar, los filtros previos que ponen en tarea de los funcionarios locales un ejercicio de “prevaloración” para alivianar la demanda de declaraciones. Dicho ejercicio no es de su competencia de acuerdo con la ley, vulnera el principio de buena fe con respecto a las víctimas e incluso puede poner en riesgo la vida e integridad de los funcionarios<sup>35</sup>. En segundo lugar, existen estrategias adoptadas para superar las limitaciones operativas de las oficinas del MP. Si bien en algunos entes territoriales, como Bogotá, la administración local muestra un fuerte compromiso con la atención a las víctimas y los recursos para materializar tal compromiso, en otros municipios (Cúcuta, Buenaventura) las oficinas del MP deben recurrir a instituciones tales como universidades para liberar cargas. Es así como estudiantes de derecho y trabajo social de universidades (previamente capacitados por funcionarios del MP) están brindando asesorías que consisten en llevar a cabo entrevistas previas a las personas que pretenden declarar.

Esta acción puede generar barreras de acceso para entrar a la ruta de reparación integral contemplada por la ley en tanto que llegue a producir prevención en las víctimas o incluso una orientación equivocada que evite su declaración frente al MP.

34. Las oficinas del Ministerio Público que reciben la mayoría de las declaraciones de víctimas son las de la Personería, con excepción de aquellos municipios donde se realiza una distribución equivalente por funcionarios del Ministerio Público, desde sus diferentes instancias (Personería, Defensoría, Procuraduría).

35. Según Fenalper (2013), el 28% de los personeros están amenazados como consecuencia de su trabajo.

Si bien las estrategias ad hoc del MP pretenden mejorar el servicio en lo local, la ausencia de un acompañamiento amplio, en cuanto a personal y recursos, por parte de la Unidad de Víctimas, genera brechas entre lo operativo y lo programático que ponen en riesgo la seguridad de las víctimas, su acceso al RUV y la seguridad de funcionarios y estudiantes.

## TRASLADO DE LAS DECLARACIONES

Todavía en buena parte de los entes territoriales la toma de las declaraciones se hace de manera manual y, en aquellos con capacidades más reducidas, el envío de las mismas a la UARIV en Bogotá se hace con una periodicidad mensual. Es decir, no en el tiempo que la ley establece (un día hábil).

Al respecto, la UARIV, a través de su directora Paula Gaviria, anunció el pasado 24 de abril de 2013 que se enviarán 180 equipos tecnológicos a diferentes oficinas del Ministerio Público, tal y como se hizo en Bogotá.<sup>36</sup> La inquietud que genera esta iniciativa es si los equipos realmente llegarán a aquellos municipios con menores capacidades fiscales y operativas, o a aquellos que, como Bogotá, tienen mejores condiciones administrativas pero mayor demanda. No se conoce un criterio de priorización que conlleve a estrategias expeditas de corresponsabilidad con la nación en este sentido.

## TIEMPOS PARA LA REMISIÓN DE LAS DECLARACIONES, VALORACIÓN Y RESOLUCIONES

A lo largo del proceso de registro existen represamientos que generan impactos negativos en las medidas de atención y reparación diseñadas para las víctimas. En tal sentido, existen dos niveles críticos:

1) Nivel territorial. Existen municipios como Buenaventura donde hay citas para la declaración programadas a diciembre de 2013<sup>37</sup>. Muchas veces, además de las restricciones presupuestales y humanas, el retardado envío de los FUD por parte de la UARIV a los territorios dificulta aún más el trabajo de estas oficinas<sup>38</sup>. La consecuencia directa de las demoras mencionadas es que, en términos prácticos, para el momento en que las personas logren declarar ya no tendrán derecho a la ayuda humanitaria de emergencia, pues habrán pasado más de 60 días desde la ocurrencia del hecho, tiempo límite contemplado por la ley para brindar asistencia humanitaria. Además, durante este tiempo, las personas que esperan no reciben ningún tipo de atención por parte del ente territorial, a menos que sea un evento masivo que demande de manera inmediata la intervención del gobierno local.

36. El Tiempo (Abril 25 de 2013). Personería de Bogotá atenderá víctimas las 24 horas. Redacción Bogotá. Fecha de recuperación: Mayo 3 de 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1d0pp2N>

37. A pesar de importantes esfuerzos del MP a través de jornadas colectivas de declaración y significativas disminuciones que se enunciarán más adelante.

38. Algunos ejemplos donde esto sucede son: Carmen de Carupa y Cartagena (Fenalper, 2013), así como Santa Rosa de Cabal y otros municipios de Risaralda. La Tarde.com (Abril 23 de 2013). Ley de reparación a víctimas tiene anomalías en Risaralda. Fecha de recuperación: Mayo 3 de 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1gFi0qD>

2) El otro nivel es el nacional y está relacionado con la demora en las valoraciones. Frente al caso de Buenaventura nuevamente, a abril de 2013, no se conocía de manera oficial la decisión de inclusión o no en el RUV de las personas que fueron víctimas de la serie de desplazamientos masivos intraurbanos sucedidos entre finales de octubre y primeros días de noviembre de 2012, superando también los términos de la ley (60 a 90 días) y vulnerando el derecho de las víctimas a la información sobre su situación en el RUV. Esta circunstancia se repite en todos los municipios del país.

La ausencia de información oportuna, específica, cualitativa y cuantitativa en todos los niveles no solo incumple la ley sino que además afecta el desarrollo de las actividades y proyecciones para el monitoreo de la crisis humanitaria, la atención y la ruta de reparación integral.

### SISTEMÁTICA NO INCLUSIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE GPD EN EL RUV

Como ya había advertido CODHES (CODHES 2013a), a partir de la interpretación restrictiva del artículo 3° de la Ley 1448/2011, y de la exégesis minimalista de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto por parte de la Subdirección de Registro y Valoración de la UARIV, la no inclusión de las víctimas de GPD podía volverse sistemática en tanto que un amplio grupo de víctimas de estas estructuras serían consideradas como afectadas por manifestaciones de la delincuencia común y no como víctimas con ocasión del conflicto armado interno. En la Tabla 1 se presenta un breve resumen del marco normativo sobre inclusión en el RUV de víctimas de grupos posdesmovilización a septiembre de 2013.

A pesar del principio de progresividad de los derechos, del derecho a la igualdad y, más explícitamente, de los pronunciamientos de la Corte en los que se establece que ser víctima de un GPD o una mal llamada “banda criminal” (BACRIM) no constituye elemento de excepción en el marco del artículo 3°, parágrafo 3 de la Ley 1448/2011 —puesto que no es posible negar a priori la relación de estos grupos armados con el conflicto ni definir una víctima con base en el perpetrador o ignorando las disposiciones de la legislación previa, como la Ley 387 de 1997—, la Dirección de Registro de la UARIV, como práctica institucional y sistemática, había ignorado o malinterpretado los pronunciamientos de la Corte Constitucional antes del pronunciamiento del Auto 119/13. Frente a tal situación la Corte resolvió que:

[...] la práctica de la Dirección de Registro de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que consiste en no inscribir en el Registro Único de Víctimas a las personas que se vieron forzadas a desplazarse por situaciones de violencia generalizada, como la producida por las acciones de las BACRIM [...] no es acorde con el esquema de protección a favor de la población desplazada por la violencia, ni con los pronunciamientos que ha realizado la Sala Plena de esta Corporación acerca de la definición del concepto de víctima de la Ley 1448 de 2011 y, por lo tanto, es inconstitucional (Corte Constitucional, 2013b).



**Tabla 1. Resumen del marco normativo sobre inclusión en el registro único de víctimas a partir de la ley 1448 de 2011**

Norma o pronunciamiento	Ubicación exacta	Segmento relevante	Fuente
Ley 1448/2011,	Art. 3°, Parágrafo 3	Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común	(Congreso de la República, 2011)
Sentencia C-253a	Numeral 6.3.2.	en referencia a los GDP como actores del conflicto armado: [...] En medio, existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales sí es posible señalar que no cabe una exclusión a priori, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas. Esto es, probada la existencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre la inserción de la conducta lesiva en el marco del conflicto, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima	(Corte Constitucional, 2012a: Numeral 6.3.2.)
Sentencia C-781	Numeral 5.4.2.	sobre los hechos victimizantes que ocurren con ocasión del conflicto armado. [La corte Constitucional] ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos	(Corte Constitucional, 2012b: Numeral 5.4.2.)*
Comunicado No. 19–Corte Constitucional	NA	Sobre la definición de víctima para los efectos de la ley 1448 de 2011. Para la Corte, las víctimas de desplazamiento forzado son todas las personas afectadas por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como pueden ser las que actualmente perpetran las denominadas bandas criminales, los desmovilizados de grupos armados que en lugar de reintegrarse a la vida civil hubieren reincidido en su accionar delictivo e incluso los afectados por desastres de la naturaleza generados dentro del conflicto, como sería la voladura de una represa	(Corte Constitucional, Comunicado No. 19. Mayo 15 y 16 de 2013)
Auto 119/13	Resuelve numeral 2	La Corte constitucional ordena: se inscriba en el Registro Único de Víctimas a la población que se ve forzada a desplazarse bajo los escenarios enunciados en la Ley 387 de 1997, siempre que se cumplan los dos requisitos mínimos necesarios para adquirir tal condición, es decir, con independencia de si el desplazamiento forzado se presenta con ocasión del conflicto armado y sin distinciones en razón de la calidad o motivos del actor (política, ideológica o común) y de su modo de operar	(Corte Constitucional, 2013b. Resuelve numeral 2)

\*Resultado fuera del texto original.

De acuerdo con información obtenida a través del diálogo con la Mesa de Seguimiento al RUV<sup>39</sup>, se identificó que a mayo de 2013 no eran consideradas como argumentos prioritarios para la inclusión en el RUV las graves afectaciones a los derechos de las víctimas, sino que dentro del proceso de valoración se evaluaban primordialmente elementos de contexto cuando el actor perpetrador era un GPD para determinar si las acciones victimizantes habían ocurrido o no con ocasión del conflicto armado. Esta tendencia en el proceso de valoración no solamente vulneraba los derechos de las víctimas a la igualdad sino que estaba en contra del Bloque de Constitucionalidad vigente en Colombia, con respecto al crimen del desplazamiento forzado, y además generó que las víctimas, en sus exigencias por ser beneficiarios de las medidas de atención y reparación integral en el marco de la Ley 1448 de 2011, mintieran al momento de la declaración —muchas veces motivados por funcionarios— respecto al autor del hecho (o bien decían que no sabían, o bien afirmaban que fue uno de los grupos insurgentes), no porque no fueran víctimas sino porque suponían que al decir la verdad no serían incluidas en el RUV. Tales estrategias sugerían que la UARIV estaba incentivando de manera indirecta, a través de la interpretación restrictiva de la ley, acciones contra la reconstrucción de la memoria, la verdad y la justicia.

Según el monitoreo de CODHES, los GPD son presuntos responsables de por lo menos el 43% de los eventos de desplazamiento múltiple y masivo ocurridos en 2012, es decir, por lo menos 16.346 personas víctimas de desplazamiento forzado (múltiple o masivo) en 2012 no serían incluidas en el RUV si no se atienden los últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional en cuanto a la definición de víctima en el marco de la Ley 1448 de 2011. Esto representa desafíos adicionales en el escenario de DFI puesto que en las zonas urbanas quienes ejercen control territorial y social violento son, en su mayoría, GPD. Si la tendencia de no inclusión continuara, se ampliaría la brecha entre el registro y el número real de víctimas que son sujeto de reparación y se impondría un grave retroceso en el reconocimiento de la calidad de víctimas de las personas que han tenido que desplazarse intraurbanamente.

En lo corrido de 2013, tres eventos emblemáticos mostraron las debilidades en los resultados del proceso de valoración llevado a cabo por la UARIV —que riñe con la jurisprudencia nacional e internacional sobre el desplazamiento forzado—. Tales eventos soportan lo pronunciado en el Auto 119 de 2013:

- 1) En marzo de 2013, a través del Auto 052, la Corte Constitucional ordenó una inspección judicial a la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la UARIV, con el fin de conocer la razón por la cual se están venciendo los plazos para las resoluciones de valoración y para comprender en qué consiste la aplicación de los criterios de valoración a la luz de las sentencias proferidas por la Corte al respecto.
- 2) La inspección se desarrolló el 20 de marzo de 2013 y como resultado la Corte ordenó, a través del

39. La Mesa de Seguimiento al RUV es un espacio interinstitucional en el que participa el gobierno nacional y convoca a diferentes actores humanitarios en torno a temas relacionados con el registro oficial de víctimas en Colombia.

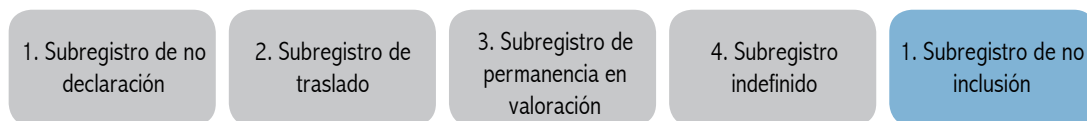
Auto 119 de 2013, la inclusión de las víctimas de desplazamiento forzado a partir de la vulneración a sus derechos y de manera independiente a la naturaleza del presunto perpetrador.

- 3) Por otro lado, en Medellín, el 2 de mayo de 2011, ocurrió un desplazamiento masivo de campesinos como consecuencia de las amenazas de uno de los GPD que operan en esta zona. Debido al represamiento en el proceso de valoración, transcurrió casi un año para que las víctimas conocieran la decisión de la UARIV. Ante la resolución de no inclusión, la Personería Municipal de Medellín y la Defensoría del Pueblo, en carácter de agencia oficiosa, instauraron una acción de tutela contra la UARIV basada en la vulneración del derecho a la igualdad de las víctimas, teniendo en cuenta que el mismo grupo armado había desplazado anteriormente a personas de la misma comunidad, quienes habían sido reconocidas en el sistema de registro de desplazamiento forzado (RUPD) que existía antes de que entrara en vigencia la Ley 1448 de 2011.

Así, el pasado 23 de abril de 2013, el Juzgado Sexto civil del circuito de Medellín ordenó a la UARIV la inclusión de estas víctimas en el RUV, teniendo en cuenta la jurisprudencia existente y la información aportada por las instituciones del ente territorial para la valoración del hecho.

Las interpretaciones restrictivas de la UARIV sobre la definición de víctima en el marco de la Ley 1448 de 2011 han contribuido a que los altos niveles de subregistro de la población víctima identificados por CODHES (2012a, 2013a) continúen. En 2012 no fue posible estimar el subregistro de no inclusión en desplazamiento intraurbano por dos razones fundamentales: la primera, la categoría “entorno” dentro del registro fue eliminada o en todo caso, es imposible que aparezca en la consulta<sup>40</sup>. En este aspecto, y con los datos disponibles, se puede afirmar que el subregistro histórico identificado de 23,21% y 20,5% en 2011.

### Ilustración 2. Niveles de subregistro en el registro de víctimas



### EL REGISTRO EN EL ESCENARIO LOCAL (DFI)

La incertidumbre en el escenario nacional frente a la inclusión de las víctimas en el RUV es solamente un vago reflejo de lo que se vive en los territorios. La emergencia humanitaria existe en la vida real de los pobladores con independencia de las decisiones de orden nacional y las barreras al registro acentúan la crisis. La no inclusión de una víctima no implica que deje de ser víctima, que su vida deje de estar en

40. Esta categoría permitiría identificar el entorno de salida y llegada de las personas y, por lo tanto, clasificar como desplazamiento intraurbano cuando en ambos campos era urbano y el municipio de salida coincidía con el de llegada.

peligro o que olvide su situación. Sin embargo, al ser ignorada, la persona es excluida de las medidas de atención y reparación, lo cual desconoce su realidad y la responsabilidad del Estado frente a su situación de vulnerabilidad.

Este apartado pretende evidenciar las barreras de acceso al registro de las víctimas en los municipios estudiados por CODHES y los retos que se les presentan a los funcionarios públicos que no encuentran apoyo suficiente en la institucionalidad nacional o local para eliminar tales barreras.

## SEGUIMIENTO A LOS CASOS DE BUENAVENTURA, TUMACO Y SOACHA

En el ejercicio de monitoreo y seguimiento a los casos de DFI caracterizados en 2012, CODHES identificó por lo menos cuatro escenarios de análisis en los que persisten las dificultades del registro en el territorio: 1) el desbordamiento de las oficinas del MP, 2) las limitaciones en cuanto a personal, recursos y voluntad política en los entes territoriales, 3) la demora en las resoluciones de valoración, 4) las estrategias ad hoc para enfrentar el desbordamiento. Por medio de estos cuatro escenarios es posible describir procesos de avance o retroceso del registro en contraste con lo encontrado en el segundo semestre de 2012.

1) Frente al desbordamiento de las oficinas del MP, las pocas soluciones y garantías que se ofrecen por parte del nivel territorial y nacional, especialmente en los casos de desplazamiento forzado intraurbano, constituyen tanto en el caso de Buenaventura como en el de Tumaco y Soacha las principales restricciones que les impiden declarar.

En Buenaventura, por ejemplo, la serie de desplazamientos masivos ocurridos entre octubre y noviembre de 2012 generó declaraciones masivas cuya resolución a más de 11 meses del evento todavía no existía, pese a la urgente demanda de respuesta institucional<sup>41</sup>. Ante el desbordamiento y las demoras, la población resolvió retornar sin ningún acompañamiento o garantías de seguridad y, a junio de 2013, buena parte se encontraba en confinamiento urbano ante la presión, aún mayor, de los grupos armados. Esta situación evidencia la falta de capacidad estatal para garantizar medidas de protección y atención coherentes, oportunas y necesarias para la población víctima frente a las retaliaciones generadas por la declaración. La resistencia en el silencio se presenta como una mejor alternativa de protección.

41. Frente a este punto en particular y la demora asociada a la valoración —que CODHES (2012b) denominó subregistro de valoración— durante la inspección a la Dirección de Registro y valoración de la UARIV, la Corte Constitucional (2013b) identificó que el retraso constituye una práctica sistemática por parte de la dirección en mención, para los casos en los que los victimarios son GPD, y consiste en agotar el término definido por la ley (y superarlo en numerosas ocasiones, como en Buenaventura), para finalmente resolver la no inclusión de las víctimas al RUV. En tal sentido, la Corte ordenó que:

[...] eliminen de manera inmediata la práctica que consiste en colocar de manera injustificada en estado “de valoración” las solicitudes de inscripción de personas cuyo desplazamiento no guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado bajo los escenarios definidos en la Ley 387 de 1997, como ha ocurrido cuando el responsable es una BACRIM, por el término de sesenta (60) días hábiles mientras se agota el plazo reglamentario para adoptar la decisión respectiva, al término del cual en todo caso decide la no inclusión[...] (Corte Constitucional, 2013b).

2) Las limitaciones en cuanto a personal, recursos y/o voluntad política en los entes territoriales está relacionada con la falta de capacidad suficiente para responder y con la ausencia de mecanismos efectivos para hacer cumplir a las administraciones locales con las responsabilidades que les exige la Ley 1448 de 2011. Actualmente en Buenaventura y Tumaco llegan diariamente entre 60 y 200 personas con intenciones de declarar. En Soacha, por su parte, llegan diariamente alrededor de 50 a 100 personas<sup>42</sup> y son las personerías las que están asumiendo la mayor parte de esta carga, lo que impide la distribución de responsabilidades y ampliación de la cobertura. Así mismo, la falta de direccionamiento de recursos se ha agravado, en especial en Buenaventura, cuyos funcionarios encargados de la atención a víctimas no han recibido salarios u honorarios durante 2013. El Centro de atención a Víctimas (CAV, antes UAO) no cuenta con Internet ni servicio de acueducto por retraso en los pagos y los funcionarios han recibido amenazas. Aun así, los servidores públicos, más por compromiso que por apoyo institucional, han logrado atender a parte de la población, aunque con mucha menor eficiencia que en el segundo semestre de 2012.

La situación en Buenaventura exige una respuesta urgente de los organismos de control. La atención a las víctimas y la implementación de la ley no puede estar a discreción de la voluntad política del ente territorial para invertir recursos, sobre todo después de la preocupante crisis humanitaria desatada al final de 2012 en el puerto.

A pesar de la falta de voluntad política de la administración local ha habido avances importantes en Buenaventura en cuanto al rezago en declaraciones, que hasta diciembre de 2012 obligaba a 2.007 personas que querían denunciar su situación a esperar a diciembre de 2013. El rezago se redujo a 1.700 personas en abril de 2013, gracias a una jornada masiva de declaración promovida por el MP. De manera similar, en Tumaco, ya se están tomando las declaraciones por parte del MP en un espacio específico en el CAV, lo cual facilita el proceso para las víctimas.

3) Los temores de no inclusión a causa de la idea generalizada de que la UARIV interpreta la Ley 1448 con base en el autor del hecho victimizante y no en el derecho vulnerado, han tenido efectos perversos en cuanto a la construcción de la memoria histórica, pues cuando el perpetrador es un GPD no es mencionado en la declaración. Mentir sobre el autor de las afectaciones a los derechos (en escenarios donde es posible, es decir, donde hay presencia de grupos insurgentes) se ha convertido en una alternativa de las víctimas para acceder a las medidas de atención y reparación integral en el marco de la Ley 1448 de 2011. La tasa de inclusión se está convirtiendo así en un indicador de éxito para los funcionarios públicos sin importar que dicha tasa se fundamente en datos imprecisos, fruto del temor de las víctimas de no ser incluidas cuando el perpetrador es un GPD.

El tiempo de retraso en las valoraciones a nivel nacional ha tenido serias implicaciones en el escenario

42. De acuerdo con información de la Personería de Soacha, durante septiembre de 2013 se presentaron más de 800 personas a declarar su situación de desplazamiento forzado. Todas provenientes de Buenaventura.

local: los retornos sin acompañamiento y forzados por la ausencia de garantías de protección en los entornos de llegada han resultado en otras vulneraciones a los derechos de la población y riesgo inminente para su vida e integridad, mientras las resoluciones de valoración, en la mayoría de los casos, todavía no llegan.

4) Como ya se ha mencionado con respecto al ámbito nacional, en Buenaventura, Tumaco y Soacha el ejercicio permanente de los funcionarios en terreno —que intentan atender a todas las víctimas y tomar las declaraciones para dar inicio al lento proceso de valoración— acude a medidas alternativas que, aunque bien intencionadas, son cuestionables en términos de garantías de los derechos de las víctimas. Tal es el caso de la entrevista previa a las personas que pretenden declarar en Tumaco y la delegación de estudiantes de instituciones de educación superior para dicha entrevista en Buenaventura. La entrevista previa, que no es concebida por las víctimas como una consulta dentro del procedimiento de la ley, o como una asesoría jurídica previa a la declaración, sino como un filtro adicional al proceso de valoración, constituye una medida riesgosa —aunque bien intencionada— que no está contemplada dentro de la ley. En Tumaco estas medidas se explican porque los funcionarios de la Personería se ven desbordados por el nivel de demandas producto de la crisis humanitaria en el municipio y no cuentan con el apoyo adecuado por parte de la institucionalidad local y nacional, que no brinda los recursos y herramientas necesarias para que dichos funcionarios puedan cubrir en su totalidad la demanda de declaraciones sin tener que recurrir a estas estrategias ad hoc. Este hecho demuestra que en municipios como Tumaco, y en particular en el tema de toma de declaraciones, hay un desfase entre el deber ser de la Ley y los recursos disponibles para su efectiva implementación por parte de los funcionarios del MP.

Con respecto a los convenios con instituciones de educación superior, el decreto 4800/11, que reglamenta, entre otros aspectos, el proceso de registro, en su artículo 27 dice:

Quien se considere víctima en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, deberá presentar ante el Ministerio Público la solicitud de registro en los términos establecidos en el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 (Presidencia de la República, 2011).

En la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios no existen criterios que restrinjan la toma de declaración o que soporten su responsabilidad en alguna institución que no pertenezca al MP. Las estrategias en Buenaventura (y Cúcuta) obligan al declarante a repetir el relato de su agresión ante diferentes interlocutores, además pone en riesgo a las víctimas dado que los niveles de responsabilidad civil de un funcionario público difieren de los de un estudiante. Por otro lado, el lugar donde las personas relatan los hechos no es aislado y confidencial —ni en las Universidades, ni en los ejercicios de toma masiva de declaración, ni en buena parte de las oficinas del MP—. Los cuestionamientos legales y los riesgos inmediatos que suponen las estrategias ad hoc en la toma de declaraciones constituyen, en suma, la generación de barreras de acceso a la ruta de reparación integral y posibles escenarios de revictimización.

## LA SITUACIÓN EN CIUDADES CAPITALES

### Bogotá

En términos generales, el registro de víctimas en Bogotá funciona a través de los Centros Dignificar en siete localidades de la ciudad. En cada uno de estos centros hay, de manera permanente, funcionarios de la Personería, la Defensoría y la Procuraduría tomando declaraciones. Los espacios donde la víctima es entrevistada por el funcionario intentan estar estandarizados en los diferentes centros, aunque de acuerdo con las potencialidades y limitaciones de cada lugar.

En promedio se reciben 125 declaraciones semanales en la Personería de Bogotá, que a partir de abril de 2013 atiende a víctimas las 24 horas. Las localidades que más declaraciones reciben son Usme, Suba, Kennedy y Bosa. Adicionalmente, la UARIV entregó a la Personería de Bogotá, a través de un convenio, 26 equipos tecnológicos para adecuar en estos el sistema de información que permita la toma en línea de las declaraciones (El Tiempo, abril 25 de 2013).

Existen sin embargo algunas dificultades en el registro en Bogotá, entre ellas la ausencia de información organizada en las instituciones del Ministerio Público que den cuenta del proceso de gestión. Hasta marzo de 2013 no existían procesos de sistematización de la información, razón por la cual las consultas de casos individuales toman demasiado tiempo. Teniendo en cuenta las particularidades de Bogotá, como la primera ciudad de destino de población desplazada, el acceso ineficiente a la información implica problemas de coordinación nación-territorio para la identificación y atención de las víctimas. En segundo lugar, en algunos de los Centros Dignificar, como por ejemplo Puente Aranda, se ha identificado a miembros uniformados de la fuerza pública en espacios donde las víctimas esperan turno para ser atendidos. La presencia de fuerza pública en los Centros Dignificar, en particular del ejército, como actor del conflicto armado, supone un riesgo para las víctimas, desconfianza frente al espacio y la falta de garantías sobre la confidencialidad de las declaraciones. Finalmente, el fenómeno de conurbación con Soacha supone necesariamente riesgos de duplicidad en el registro, dado que la población que busca algún tipo de asistencia opta por declarar en Soacha y nuevamente en Bogotá, o viceversa.

### Exclusión de víctimas de DFI

El subregistro de no inclusión de desplazamiento intraurbano en Bogotá tiene momentos críticos en su historia; en 1996, 1998, 2000 y 2001 el total de las declaraciones de desplazamiento forzado intraurbano no fue incluido en el entonces RUPD.

Para el periodo comprendido entre 1996 y 2011 el subregistro total fue de 51%, que si bien es la mitad, y frente a los datos de los años mencionados arriba representa un avance, en comparación con el dato

nacional es casi el doble. Así mismo, en el último año, con datos disponibles a 2011, el subregistro fue cercano al 98%, al igual que en 2010, cuando constituyó el 91%.

**Tabla 6. Declaraciones, incluidos y subregistro en Bogotá (DFI)**

Bogotá (1996-2011)	Total general
Personas declaradas (Sipod)	2.533
Incluidos	1.252
No incluidos	1.228
No valorados	3
Subregistro	51%
Subregistro en valoración	0,12%

De la misma manera, a marzo de 2012 el 7% de las declaraciones de 2003 y el 1,14% de las de 2004 aún se encontraban en valoración. Es decir, la invisibilización del fenómeno del DFI no es un asunto coyuntural, producto exclusivo del desconocimiento. A pesar de la jurisprudencia existente para la protección y garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, y la voluntad política y presupuestal para establecer un programa de atención integral a las víctimas del conflicto en la capital por parte de la administración distrital actual, por lo menos la mitad de las víctimas de DFI que han declarado históricamente en Bogotá no han sido incluidas. A esto se suma la tendencia a no declarar por el temor a la no inclusión, a las retaliaciones y la estigmatización. El alto subregistro evidencia cómo las víctimas de DFI en Bogotá han optado por considerar la declaración como un trámite inútil que no redunda en la reivindicación de sus derechos por parte del Estado.

## Cúcuta

En Cúcuta las declaraciones son recibidas por las diferentes oficinas del MP a partir de las remisiones establecidas por la Universidad Simón Bolívar. La cercanía de las oficinas del MP facilita que las personas que desean declarar puedan acudir rápidamente a la institución que se asigna diariamente. El MP ha desarrollado una estrategia de coordinación que permite a las diferentes instituciones tomar declaraciones en días designados de la semana de tal forma que el servicio sea continuo. En la Defensoría actualmente hay 5 personas permanentemente tomando declaraciones de lunes a jueves, y los viernes todos los funcionarios se dedican exclusivamente a esta actividad, es decir, 10 personas reciben declaraciones durante este día. En la Personería siempre hay 3 funcionarios que se ocupan de la labor mientras ejercen otras funciones asignadas a la oficina.

Durante 2012 las declaraciones fueron tomadas principalmente por la Personería dado que la Defensoría no tenía capacidad para atenderlas. Durante el año recibieron cerca de 306 declaraciones, lo que



evidencia los bajos niveles de denuncia en el distrito, teniendo en cuenta la situación de violencia en el casco urbano.

La información no se encuentra sistematizada en el territorio y las consultas formales de la sociedad civil al respecto de esta, al menos en términos de gestión, no reciben respuesta ni por parte de la Defensoría ni de la Personería. Es posible que esto responda a la ausencia de voluntad política o a la debilidad institucional.

Como se mencionó, en Cúcuta la Universidad Simón Bolívar, en convenio con el Ministerio Público, lleva a cabo una estrategia de coordinación que está brindando asesoría previa a las víctimas para luego remitirlas al MP. De acuerdo con lo indicado en el apartado de seguimiento de este capítulo, la estrategia de coordinación, aunque bien intencionada y efectiva en términos de continuidad del servicio, puede constituir una barrera para el reconocimiento de las víctimas —tal y como lo denuncian organizaciones sociales—, quienes se han encontrado con negativas por parte de los estudiantes de la universidad a remitir al MP para iniciar la ruta de reparación después de un diagnóstico efectuado durante las entrevistas.

Por otro lado, la presencia de grupos paramilitares y la desconfianza generada a partir de los procesos de desmovilización de los mismos, así como el escepticismo con respecto a la propia institucionalidad, constituyen factores que desincentivan la declaración, especialmente en eventos intraurbanos. Además, debido a las demoras en el proceso de valoración, los segundos hechos de desplazamiento no se están declarando a la espera de la resolución de valoración del primer hecho victimizante. Esto sucede por la idea que tienen algunas víctimas de que una segunda declaración puede afectar el proceso de inclusión. Tal práctica, que no es desincentivada por los funcionarios, no tiene en cuenta las consecuencias en términos de invisibilización, reparación y garantías de no repetición para la población.

En términos de subregistro, para el periodo comprendido entre 1996 y 2011 el 37% de las víctimas de DFI no fueron incluidas en el entonces RUPD. En el mismo sentido, en 1997, 1998 y 2011 ninguna de las víctimas que declararon fue reconocida como tal. A pesar de ello, en 2007 y 2011 todas las víctimas de DFI fueron efectivamente incluidas en el RUPD.

**Tabla 7. Declaraciones, incluidos y subregistro en Cúcuta (DFI)**

Cúcuta (1996-2011)	Total general
Personas declaradas	493
Incluido	313
No incluido	178
Subregistro de no inclusión	37%

Teniendo en cuenta las dinámicas en la ciudad se puede inferir que el mayor subregistro es el de no declaración, dado que los datos no corresponden con la afectación real de la población en la ciudad.

## Quibdó

En Quibdó las declaraciones se toman en las diferentes oficinas del Ministerio Público, se hacen de forma manual y los FUD diligenciados se envían a Bogotá solamente al final del mes. Los espacios en los que se toman las declaraciones no son adecuados en tanto que no ofrecen garantías de confidencialidad para la población víctima, máxime cuando son desplazados intraurbanamente.

Entre la población existe desconfianza frente a las instituciones, pues se han conocido casos de información de declaraciones que han sido filtradas y esto ha generado nuevas victimizaciones.

Dado el contexto geográfico de Quibdó y la relación estrecha entre los espacios rurales y urbanos, tanto víctimas como funcionarios todavía no reconocen el DFI como una tipología del desplazamiento forzado que debe ser registrada como un nuevo hecho victimizante y que exige medidas de protección particulares. En este sentido, existe un importante subregistro que se suma a la desconfianza en la institucionalidad para denunciar homicidios y reclutamientos forzados.

Las demoras con respecto a las resoluciones de valoración también generan ansiedad y escepticismo en la población que declara. Sin embargo, las respuestas que están llegando a la Personería no están siendo reclamadas por las víctimas, quienes tras una larga espera han optado por no volver a las oficinas del MP. A abril de 2013, 1.250 resoluciones no habían sido recogidas en las oficinas de la Personería. Cabe aclarar que es responsabilidad de la UARIV regional rastrear a las personas e informarles la resolución respecto a su declaración.

**Tabla 8. Declaraciones, incluidos y subregistro en Quibdó (DFI)**

Quibdó (1996-2011)	Total general
Personas declaradas	2.420
Incluido	1.647
No incluido	769
Subregistro de no inclusión	32%

En cuanto al subregistro de no inclusión del DFI, entre 1996 y 2011 fue de 32%. Si bien es menor que el de las otras ciudades, en Quibdó la diferencia con el subregistro nacional es cercana a 11 puntos porcentuales. En 1999 ninguna de las víctimas de DFI fue incluida en el registro y en 2011 el 58% recibió el mismo tratamiento.

Es así como las dificultades del registro a nivel local, si bien están sujetas a las dinámicas propias de los territorios, y en tal sentido son heterogéneas, comparten elementos comunes asociados a las capacidades locales de las instituciones y a la percepción de confianza que pueden tener las víctimas no solamente en las instituciones sino además en los funcionarios y los espacios físicos de estos escenarios. La eliminación de las barreras al registro debe ser de manera integral desde los escenarios locales, como en el escenario nacional.

## **EL REGISTRO COMO EJERCICIO DE DIAGNÓSTICO NECESARIO PARA EL LOGRO DE SOLUCIONES DURADERAS**

Como se ha expuesto a lo largo del capítulo, el registro es condición necesaria para atender y superar las emergencias humanitarias que produce el conflicto armado. Pero vale la pena preguntar, además, si el logro de soluciones duraderas requiere de un oportuno sistema de información que permita identificar capacidades y necesidades en las poblaciones cuyos derechos han sido violados y que facilite el diseño de estrategias por parte del Estado para la superación de la vulnerabilidad.

Un sistema de información para las víctimas exige ajustes fundamentales no solo con respecto al número de incluidos en el RUV sino también en función de la caracterización diferenciada y compleja de la crisis humanitaria que viven varias zonas del país. Con miras a un posible escenario de posconflicto en Colombia, no puede concebirse la aplicación del marco de soluciones duraderas en un escenario general que asuma la existencia de una situación posterior a la emergencia humanitaria en todo el territorio sin mediciones precisas que permitan establecer acciones efectivas para las víctimas.

En Colombia no existe un único escenario de conflicto sino un universo de contextos de violencia que se presentan de forma paralela y que responden a momentos, actores y afectaciones distintas a los derechos humanos. En algunos casos las violaciones a derechos son generalizadas y sistemáticas; en otros, individuales y de alto impacto; hay casos en los que las afectaciones se hacen principalmente contra población que vive en zonas rurales, en otros, los vulnerados son desplazados que provienen de un espacio rural y son revictimizados en contextos urbanos; en ocasiones, son los grupos étnicos o las mujeres los que son violentados de manera desproporcionada; entre tanto, hay hechos que hacen especialmente vulnerable a las comunidades receptoras de población desplazada. En todos los escenarios existen necesidades diferenciadas de prevención, protección, atención, asistencia, reparación y satisfacción.

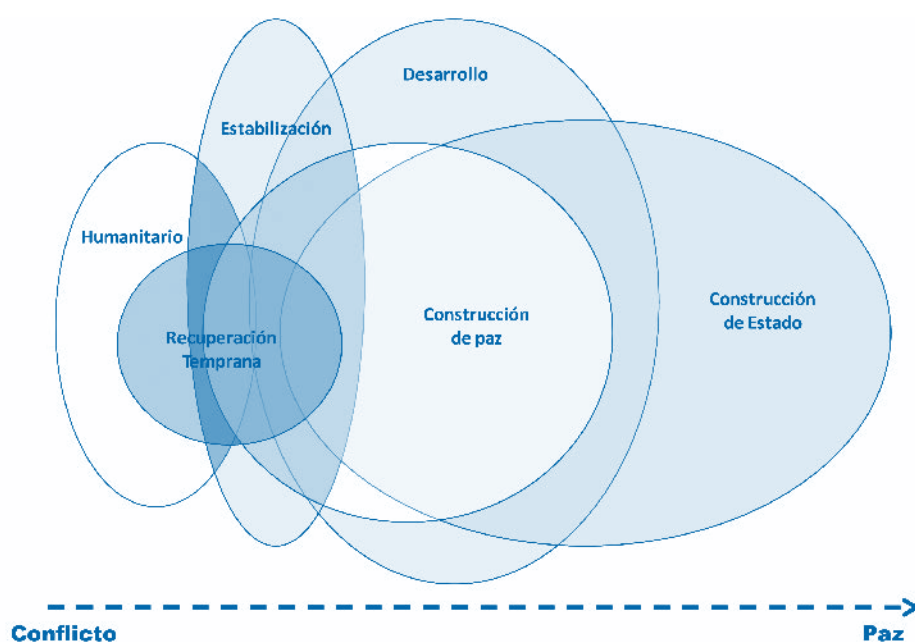
Es necesario entonces abordar la crisis humanitaria en Colombia con base en una ruta humanitaria transversal y no desde una perspectiva asistencialista que asume etapas separadas en una secuencia lineal de emergencia-recuperación-desarrollo<sup>43</sup>. La razón de dicho ajuste responde a que una concepción

43. El continuum humanitario supone que la crisis termina en un periodo determinado en el tiempo, dando paso a la recuperación y esta, de la misma manera, finalmente al desarrollo (Rey, De Currea, 2006).

lineal de las estrategias humanitarias termina por fomentar una distribución inflexible de las etapas que privilegia la emergencia sobre la recuperación y el desarrollo. Lo que no tiene en cuenta dicha priorización es la evidencia que refleja la crisis humanitaria en un país: nunca es homogénea y su recuperación no puede planificarse a partir de parámetros uniformes impuestos por las necesidades logísticas y presupuestales de los agentes de intervención.

La emergencia, la recuperación y el desarrollo se superponen en el tiempo y el espacio —ver la ilustración N° 3— y por lo tanto la asistencia humanitaria y otras intervenciones necesariamente deben considerarse en transición permanente y transversal.

### Ilustración 3. Enfoques transicionales para la superación del conflicto desde la emergencia humanitaria hasta la construcción de Estado



Fuente: ODI (2009)-Samir Elhawary, traducción libre.

En el contexto de una transición permanente y transversal de la crisis hacia el desarrollo —de la asistencia humanitaria hacia las soluciones duraderas— hay un punto intermedio que pretende “la aplicación de principios de desarrollo a las situaciones humanitarias que puedan sentar las bases de una recuperación plena y estimular las actividades espontáneas de recuperación dentro de la población afectada” (PNUD, 2008). Esta línea de acción, denominada recuperación temprana<sup>44</sup>, permite enlazar la asistencia humanitaria, cuyo objetivo es salvar vidas y aliviar el sufrimiento, con las intervenciones de desarrollo a partir del fortalecimiento de capacidades locales y la resiliencia durante la intervención de emergencia.

44. Está de hecho constituida como clúster en la arquitectura humanitaria de intervención del Equipo Humanitario de País en Colombia.

La recuperación temprana está ligada al desarrollo de mecanismos de resiliencia inmediata que permitan superar el estado de emergencia y avanzar hacia la reconstrucción. Sin embargo, no es posible para Colombia concebir la reconstrucción desde el punto cero dado que, por un lado, no toda la población es víctima y, por otro, muchos de aquellos que son víctimas de hecho ya han encontrado mecanismos para exigir y garantizar el restablecimiento de sus derechos, bien sea de manera individual o con acompañamiento en nuevos escenarios.

En Colombia, uno de los problemas para establecer una visión humanitaria de carácter transversal ha sido el abrupto cambio que se dio desde un enfoque humanitario hacia uno desarrollista sin establecer estrategias intermedias de transición. En la primera mitad de la década del 2000, la intervención de donantes internacionales en el país tenía propósitos meramente humanitarios y todo aquello que supusiera inversiones en desarrollo (i.e. tanques de agua en concreto para una población en particular, escuelas, etcétera) no era permitido dentro de los proyectos de asistencia, pues tales acciones respondían a una línea de desarrollo basada en inversiones de infraestructura.

Entre tanto, hoy existe una ley exclusiva para la reparación de las víctimas y un proceso de negociación para la cesación del conflicto con la guerrilla de las FARC. Colombia está clasificado como un país de renta media (CEPAL, 2012) y los grupos paramilitares llevaron a cabo un proceso de desmovilización por medio de una ley de justicia transicional. Estos hechos han orientado el enfoque de intervención en una perspectiva lineal de recuperación que asume que la emergencia humanitaria ha finalizado. En este sentido, la estrategia de intervención está estructurándose hacia el desarrollo y, por lo tanto, se está restringiendo la acción humanitaria a partir de un fuerte énfasis en el fortalecimiento de las instituciones, sin precisar mecanismos que propendan por la participación directa de las poblaciones en proyectos de desarrollo.

Las críticas al enfoque de recuperación temprana se fundamentan en que este se ha convertido en un mecanismo para enmarcar actividades específicas y no como parte de un proceso de transición. En un estudio realizado en 2009 por el Overseas Development Institute (ODI), con base en algunas experiencias de intervención en Uganda, Darfur, la Franja de Gaza y Colombia, se identificó que no existen evidencias concretas acerca del valor agregado de enmarcar actividades y estrategias en la línea de recuperación temprana. El estudio aduce tres razones para soportar su evaluación: las dificultades de traducir recuperación temprana en acciones concretas pertinentes al contexto; las limitaciones de los mecanismos humanitarios para promover la recuperación y el hecho de que las estrategias y actividades de intervención humanitaria tenían definición y líneas de ejecución previas. (Bailey y Pavanello, 2009).

Estas dificultades identificadas deben ser asumidas como la oportunidad de implementar el enfoque de recuperación temprana como un ejercicio transversal de transición de las intervenciones humanitarias que sobreviven en el país que, mientras enmarca sus acciones en líneas de emergencia, fortalezca capacidades y diseñe estrategias de recuperación que permitan a las comunidades y a la política pública,

en el mediano plazo, aportar al desarrollo y la construcción de paz. Al respecto, el marco de soluciones duraderas afirma:

La experiencia indica que la recuperación temprana es decisiva. La inversión en la recuperación temprana agiliza el logro de soluciones duraderas, evita que el desplazamiento se prolongue, estimula las actividades de recuperación espontánea de la población afectada —incluidas las comunidades de acogida— y ayuda a evitar nuevos desplazamientos (Kälin, 2010).

La apuesta por las soluciones duraderas y el enfoque de recuperación temprana como mecanismo para conseguir las debe considerarse fundamental en las estrategias de intervención en Colombia. Se debe entender que no es un ejercicio pensado de manera exclusiva para la asistencia a las víctimas sino que hace parte de una estructura diseñada para un escenario de posconflicto que reúne prácticas y medidas con miras a la construcción de paz y que involucra a toda la población.

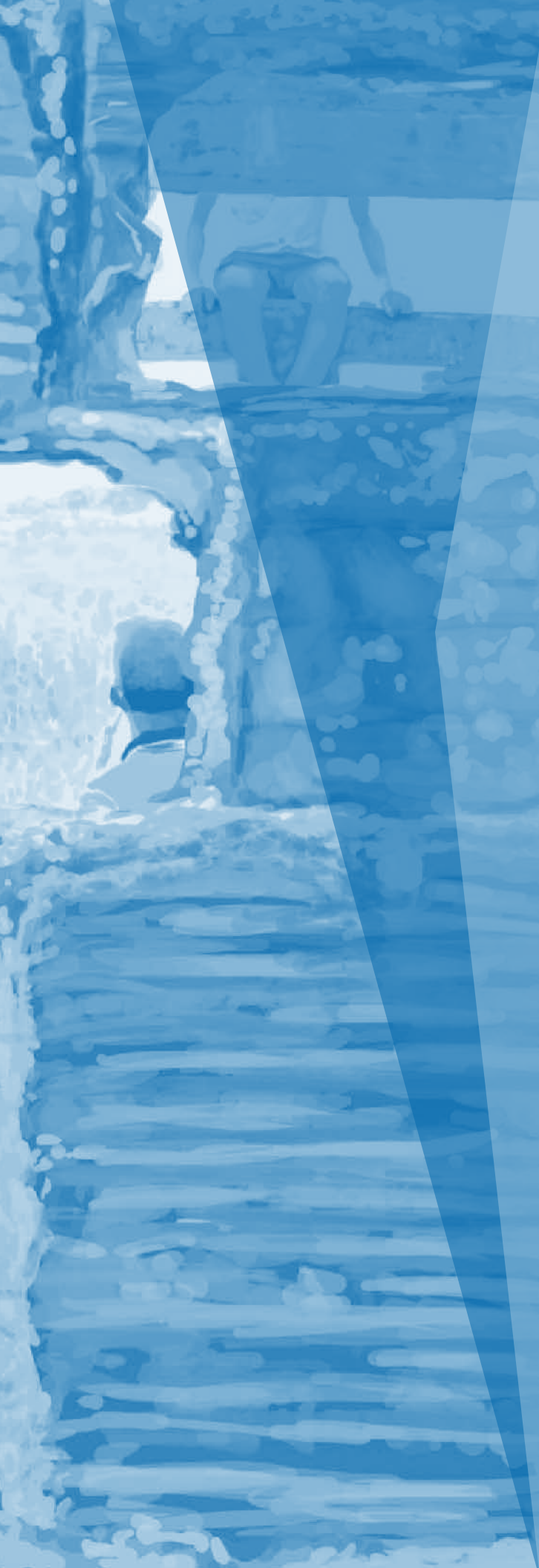
En tanto que el marco de soluciones duraderas requiere acciones de política pública para la atención, reparación y protección de las víctimas y responde a un proceso de intervención progresivo que involucra necesariamente a todos los actores vinculados con asuntos humanitarios, su coherencia con la realidad depende de los sistemas de información y el diagnóstico. Una visión transversal que involucra simultáneamente asistencia humanitaria y estrategias de recuperación para el desarrollo, exige información diferenciada, completa y progresiva acerca de la situación de las víctimas y su entorno a lo largo del proceso de restablecimiento de derechos. El diagnóstico no solamente debe dar cuenta de los individuos afectados por una emergencia humanitaria en un lugar y tiempo específicos sino que además deben incluir datos adicionales que den cuenta del contexto socioeconómico, los índices de participación y las particularidades culturales, tanto de la población víctima como del resto de ciudadanos con miras a construir estrategias conjuntas de desarrollo.

La primera pregunta que se plantea en el informe de 2010 de la Asamblea General de la ONU frente al marco de soluciones duraderas es si de hecho existe alguna solución duradera para los desplazados internos, atendiendo precisamente a la identificación de las necesidades específicas de los desplazados que no desaparecen de forma automática con la cesación de un conflicto armado. En este sentido, el RUV en Colombia, como herramienta administrativa soportada en la información de la Red Nacional de Información, debe superar las falencias enunciadas en este capítulo porque su función, en una perspectiva de soluciones duraderas, es identificar con precisión la situación de una víctima al momento de su emergencia particular y contabilizar las acciones del Estado frente a su situación en la ruta de atención, restitución, retorno o reubicación, reparación y restablecimiento efectivo de derechos.

Por su parte, las mediciones de los indicadores de Goce Efectivo de Derechos (GED), promulgadas por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008, pretenden establecer el impacto de las acciones sobre el conjunto de la población víctima. Como se muestra en el tercer capítulo del presente informe, tanto el

RUV como los GED son herramientas que, además de medir la gestión operativa del Estado con respecto a las víctimas, deben hacerse cargo de un diagnóstico permanente para facilitar la transición hacia un escenario de posconflicto en el marco de un enfoque transversal de la intervención humanitaria que tenga en cuenta el espíritu de reparación integral de la Ley de Víctimas y la construcción de soluciones duraderas para toda la población. Este ejercicio debe estar acompañado necesariamente de otros diagnósticos (a través de otros registros vinculados a la Red Nacional de Información) que incluyan un enfoque cualitativo y participativo de la vida de las víctimas, de sus contextos y de las poblaciones receptoras de comunidades desplazadas.

En un contexto como el colombiano, cuyo conflicto armado multilateral sigue vigente y en el que no puede ser uno solo el escenario de intervención, se hacen necesarios múltiples diagnósticos que respondan a la heterogeneidad de las violaciones a los derechos humanos, los entornos y las poblaciones. En tanto que la respuesta humanitaria no puede ser unívoca y lineal, sino transversal y con base en transiciones, no existe una sola fórmula para el logro de soluciones duraderas, pero sí pueden establecerse parámetros y guías para la construcción de estrategias participativas que permitan trascender la crisis y diseñar el camino hacia el desarrollo. Una condición necesaria para establecer con rigurosidad dichos parámetros es el funcionamiento de sistemas de información claros, coordinados, precisos y públicos que permitan la identificación de capacidades y necesidades en las comunidades para que el Estado cumpla su deber, no solo de protección sino también en el fortalecimiento de ejercicios de recuperación temprana conducentes al logro de soluciones duraderas y la paz.



# 3.

Respuesta institucional al desplazamiento forzado intraurbano, Indicadores de goce efectivo de derechos, soluciones duraderas y criterios de corresponsabilidad





### **3. RESPUESTA INSTITUCIONAL AL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO, INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS, SOLUCIONES DURADERAS Y CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD**

En el capítulo de respuesta institucional del primer volumen de la presente serie se destacaron los lineamientos de una política pública para enfrentar el DFI con base en los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Para desarrollar este ejercicio, los aportes del trabajo previo de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado fueron muy pertinentes. Dado que el aspecto más preocupante que se halló durante la investigación fue la debilidad institucional para implementar la Ley 1448/2011 en los municipios estudiados, el capítulo que se desarrolla a continuación expone con detalle herramientas para superar los problemas de respuesta institucional para el DFI que suponen una perspectiva amplia en la atención a la población víctima en general. Para tal efecto, se retoma el trabajo de la Comisión de Seguimiento en torno a los criterios para establecer un Sistema Integrado de Corresponsabilidad que se actualiza en el marco de la Ley de Víctimas y el decreto reglamentario 4800. Pero además se profundiza en los criterios de soluciones duraderas estudiados en el anterior informe y se lleva a cabo un análisis que se había anticipado con respecto a la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos pronunciada por la Corte Constitucional.

Tanto las guías para una coordinación corresponsable entre la nación y el territorio como el ejercicio de contraste entre los indicadores y las soluciones duraderas pretenden ser herramientas útiles para el desarrollo de la respuesta institucional en los municipios que enfrentan el DFI. De la misma forma, los ejercicios participativos efectuados en el marco de los grupos focales sobre respuesta institucional al DFI vuelven a ser un insumo fundamental en las recomendaciones presentadas en este apartado.

El objetivo del capítulo es mostrar desde tres estrategias complementarias —a saber, la correlación de un marco internacional para la superación de la vulnerabilidad con una herramienta local de medición para enfrentar el ECI en Colombia; un protocolo de corresponsabilidad que haga más efectiva la coordinación entre niveles de gobierno para la reivindicación efectiva de los derechos de las víctimas; y un espacio de propuestas desde las comunidades afectadas que responde a sus necesidades más sentidas dentro de la ruta de reparación integral— cómo es posible estructurar estrategias que protejan, tanto a la población víctima de desplazamiento que está en riesgo de una migración forzada dentro de un contexto urbano, como a la población residente que enfrenta la presión de ser un espacio de asentamiento de personas víctimas que se suma a los problemas estructurales de debilidad institucional y acceso efectivo a los derechos ciudadanos.

El análisis de la respuesta institucional en Bogotá, Cúcuta y Quibdó también es el insumo de este apartado y se hace con base en los Planes de Acción Territorial de cada municipio o departamento y el trabajo de campo efectuado por CODHES durante el primer semestre de 2013. Finalmente, se hace un breve

recuento de los avances o retrocesos en la respuesta institucional al DFI en Buenaventura, Tumaco y Soacha dentro del enfoque de seguimiento que ya se ha presentado en el capítulo de registro del presente informe.

## **RELACIÓN ENTRE LOS CRITERIOS DEL MARCO DE SOLUCIONES DURADERAS Y LOS INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS**

En este apartado se analiza la relación entre los criterios de soluciones duraderas del Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, publicados en 2010 como complemento a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, y la batería de Indicadores de Goce efectivo de Derechos emitidos por la Corte Constitucional de Colombia en el Auto 116 de 2008. Aunque ambos protocolos están elaborados independientemente y responden a necesidades distintas, presentan múltiples similitudes y su comparación, con miras a establecer espacios de complementariedad para la medición de la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada en Colombia, constituye el objetivo del presente ejercicio. Como se ha mencionado anteriormente, el DFI es un síntoma de la ausencia de una política pública efectiva de prevención y protección del desplazamiento forzado para la población vulnerable que habita en zonas marginales de las ciudades. En este sentido, un análisis de las herramientas de medición para el restablecimiento efectivo de derechos, resulta pertinente como instrumento de evaluación de la respuesta institucional en las regiones que enfrentan el fenómeno.

La estructura del apartado es la siguiente: primero se presenta una breve introducción sobre las características del Marco de Soluciones Duraderas, seguido por una descripción de la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos con base en el Auto 116 de 2008 de la Corte Constitucional. En la segunda sección se realiza una comparación más detallada entre las dos herramientas de medición. En la tercera parte se profundiza en los hallazgos descubiertos en el ejercicio de comparación. Finalmente, se presentan algunos conclusiones y el cuadro que detalla los análisis del ejercicio.

### **EL MARCO DE SOLUCIONES DURADERAS PARA LOS DESPLAZADOS INTERNOS**

El Marco de Soluciones Duraderas, publicado por la Secretaría General de las Naciones Unidas en 2010, tiene el propósito de brindar lineamientos para el establecimiento de medidas sostenibles con miras al restablecimiento de los derechos de los desplazados internos. Como se explicó en el volumen I de la presente serie (CODHES 2013), las soluciones duraderas tienen un rol complementario con respecto a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, los cuales indican, mediante el principio 6, que los desplazamientos no tendrán una duración superior a la impuesta por las circunstancias. Además, con base en los principios 28 a 30, los Principios Rectores también establecen que las instituciones del Estado tienen la responsabilidad de formular estrategias sostenibles que, además de la asistencia

humanitaria, propendan por el desarrollo de las comunidades —tanto de la población desplazada como de la población receptora— que permitan al conjunto de ciudadanos superar las condiciones de vulnerabilidad.

### CRITERIOS PARA EL LOGRO DE SOLUCIONES DURADERAS

El Marco de Soluciones Duraderas plantea ocho criterios que deben ser alcanzados para que la población desplazada supere las condiciones de vulnerabilidad asociadas al hecho victimizante:

a) La seguridad y la libertad de circulación a largo plazo; b) un nivel de vida adecuado que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica; c) el acceso al empleo y a los medios de subsistencia; d) el acceso a mecanismos eficaces por los que se restituya la vivienda, la tierra y los bienes, o el ofrecimiento de una indemnización.

En diversos contextos, para que los desplazados internos sean beneficiarios sin discriminación de una solución duradera, también es necesario: a) el acceso y reemplazo de su documentación personal o de otra índole; b) la reunificación voluntaria con los familiares de los que estuvieron separados durante la situación de desplazamiento; c) la participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente; d) recursos efectivos en caso de violación de derechos relacionada con la situación de desplazamiento; por ejemplo, acceso a la justicia, reparación e información sobre los motivos de la violación de los derechos (Kälin, 2010).

### LA BATERÍA DE INDICADORES DE GOCE EFECTIVO DE DERECHOS

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional señaló la falencia de un sistema de evaluación de la política hacia el cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada: “Ni en el ámbito nacional, ni en el territorial se dispone de sistemas o indicadores de verificación, seguimiento y evaluación de los resultados” (Sentencia T-025). Desde entonces, la Corte Constitucional ha expedido varias órdenes, reclamando la necesidad de construir indicadores con el fin de identificar el cumplimiento de los derechos de esta población.

En el 2008, a través del Auto 116, la Corte aprobó la batería de indicadores de Goce Efectivo de Derechos elaborada con aporte del gobierno nacional y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Desde octubre de 2011, esta batería de indicadores ha sido objeto de una revisión conceptual y metodológica para mejorar la respuesta a las dinámicas del fenómeno del desplazamiento forzado, además de adaptarse a las realidades actuales, teniendo en cuenta la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y los ajustes normativos e institucionales ordenados por esta ley. Dicha revisión también ha sido llevada a cabo con base en una cooperación entre el gobierno nacional y

la Comisión de Seguimiento<sup>45</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las revisiones todavía están en proceso de elaboración, y por lo tanto el presente análisis se hace con base en la batería de indicadores establecidos en el Auto 116 de 2008 que siguen vigentes. En este auto existen 163 indicadores que la Corte Constitucional obliga al gobierno nacional a adoptar, 34 de ellos son indicadores de goce efectivo de derechos, mientras que los 129 restantes son indicadores complementarios o sectoriales asociados (Auto 116/2008). El propósito de los tres grupos de indicadores es como sigue.

- i) Indicadores de goce efectivo: diseñados con el propósito de medir, en el hogar, el impacto de la política pública de atención a la población desplazada en cuanto a la generación de condiciones para superar esta condición.
- ii) Indicadores complementarios: permiten medir el estado de avance general, retroceso o estancamiento de la estabilización con respecto al universo de atención de los indicadores de goce efectivo de derecho respectivos.
- iii) Indicadores sectoriales asociados: arrojan información sobre los resultados obtenidos por cada entidad a partir de su oferta sectorial.

## INTRODUCCIÓN AL EJERCICIO COMPARATIVO

El ejercicio comparativo entre los dos instrumentos que se presenta en este capítulo está elaborado con el propósito de analizar la relación entre los criterios de soluciones duraderas de acuerdo con el Marco de Soluciones Duraderas de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos establecida por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008. El objetivo principal es presentar las similitudes y diferencias encontradas entre las dos herramientas para establecer relaciones que puedan ser útiles en la formulación de políticas públicas para la población desplazada y, en particular, víctimas de DFI.

En la primera columna del cuadro que sistematiza la comparación se exponen los criterios de soluciones duraderas acompañados de una breve explicación. La segunda columna se ocupa de los indicadores sugeridos por el Marco de Soluciones Duraderas, los cuales tienen un rol importante para la medición de los avances en la superación de las condiciones de vulnerabilidad asociadas al desplazamiento forzado. En la tercera columna se presentan los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, los cuales se seleccionan para ser contrastados con los criterios que se muestran en la columna uno. El cuadro incluye únicamente indicadores de goce efectivo de derechos y no los complementarios o sectoriales. Esta distribución responde a que el objetivo del ejercicio es clarificar, de una manera general, la relación entre los criterios de soluciones duraderas y los impactos esperados en la población desplazada con referencia a la generación de condiciones para restablecer los derechos y no necesariamente su medición

45. Página web del Departamento Nacional de Planeación (DNP): <http://bit.ly/1aEvFti>

con respecto al universo de víctimas y la oferta sectorial. Cabe aclarar que el derecho a la educación y el derecho a la salud no cuentan con indicadores de goce efectivo, pero existen varios indicadores complementarios y sectoriales que se refieren a estos derechos. Finalmente, en la cuarta columna se señalan los hallazgos, las similitudes y las diferencias relevantes entre los criterios de las soluciones duraderas y los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

Pese a que los criterios de soluciones duraderas y los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos fueron elaborados independientemente y responden a necesidades distintas —un complemento a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos que sirva de guía a nivel internacional para pasar de un enfoque de asistencia humanitaria a uno de desarrollo, y un instrumento para ejecutar una medición efectiva de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia que permita superar el Estado de Cosas Inconstitucional, respectivamente— las dos herramientas son muy similares en cuanto a los derechos que deben ser garantizados para identificar si se han superado o no las condiciones de vulnerabilidad de la población. Estas similitudes permiten afirmar que los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos podrían servir como una herramienta útil para llegar a una solución duradera, pero, al mismo tiempo, dada la amplia experiencia que el Estado colombiano tiene en cuanto a la formulación de un marco normativo y jurisprudencia para atender a víctimas del conflicto, es interesante plantear los avances por medio de los cuales el enfoque de Goce Efectivo de Derechos puede aportar a los criterios de soluciones duraderas en cuanto a las necesidades particulares identificadas con base en la experiencia colombiana.

Según el Marco de Soluciones Duraderas, las autoridades nacionales y locales deben, en conjunto con los agentes humanitarios y de desarrollo, elaborar indicadores que permitan evaluar y supervisar la ejecución de las soluciones duraderas (esta condición fue satisfecha por Colombia en el Auto 116 dos años antes de que se publicara el Marco de Soluciones Duraderas). Los indicadores planteados para cada uno de los criterios de soluciones duraderas son orientadores, lo cual sugiere una adopción con base en el contexto local, el tipo de desplazamiento y los datos accesibles en terreno. Además, cuando sea posible obtener información detallada, los indicadores deben abarcar un enfoque diferencial que permita conocer las particularidades de la población desplazada respecto a su género, edad, etnia, necesidades especiales o situaciones generadoras de marginación.

Los indicadores elaborados por la Corte Constitucional, con aporte del gobierno nacional y la Comisión de Seguimiento, responden a marcos internacionales sobre población desplazada y al contexto particular de las víctimas del conflicto colombiano. Sin embargo, como fueron construidos antes de la publicación del Marco de Soluciones Duraderas, tienen muchos elementos que pueden servir como ejemplo para la normatividad internacional que sigue siendo objeto de ajuste en la actualidad. De allí que cuenten con varias semejanzas con respecto a los indicadores sugeridos por las soluciones duraderas e incluyan algunas especificidades que reflejan necesidades particulares en el país. En las siguientes secciones

se hace un análisis de los hallazgos comparativos entre los indicadores de ambas herramientas con respecto a la situación socioeconómica, la discriminación y el enfoque diferencial.

## INDICADORES Y LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

El Marco de Soluciones Duraderas enfatiza el deber de cuidar a las poblaciones residentes en las zonas de integración y reintegración que se encuentran en situaciones comparables de vulnerabilidad. El arribo de la población desplazada puede elevar la presión sobre los servicios y recursos existentes de la comunidad. En este sentido, el marco sugiere, como medida preventiva para mitigar las tensiones entre la población residente y la población desplazada, crear un enfoque comunitario que satisfaga las necesidades de ambas poblaciones, procurando una integración o reintegración más satisfactoria.

A diferencia de los indicadores, las soluciones duraderas sugieren una comparación con la población residente, la situación antes del desplazamiento y el promedio nacional, la cual busca comprender la situación socioeconómica en las zonas de retorno, reubicación e integración local, así como la situación de las comunidades vulnerables en todo el país. La batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos solo mide el avance en el restablecimiento de derechos con respecto a cifras dentro del universo total de víctimas, lo cual no permite un análisis amplio de la situación socioeconómica de las comunidades receptoras de población desplazada.

La falta de comparación con la población residente, la situación antes del desplazamiento o el promedio nacional, dificulta la generación de estrategias integrales de desarrollo y relega la importancia de una aproximación orgánica a la situación socioeconómica de la población en conjunto, no solo de las víctimas de desplazamiento forzado. El Marco de Soluciones Duraderas considera la comparación inevitable y destaca la necesidad de superar los principales obstáculos de desarrollo en las comunidades en general para contribuir a la superación de la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado.

Una estrategia orgánica, para mejorar la situación socioeconómica de poblaciones que incluyen habitantes vulnerables y víctimas del conflicto, supone un acceso satisfactorio a los medios de subsistencia, la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura, además del restablecimiento de las estructuras de los gobiernos locales y el Estado de derecho. El Marco de Soluciones Duraderas entiende la consolidación de la paz como un proceso que es poco sostenible si no se logra una estabilización socioeconómica y de participación política tanto de la población vulnerable como de las víctimas en el ámbito local o nacional. En otras palabras, la paz es una iniciativa de desarrollo integral y no un objetivo político en el que las víctimas son un hecho aislado que requiere estrategias particulares que no incluyan a la población residente.

Las soluciones duraderas muestran que una perspectiva de goce efectivo de derechos, enfocada exclusivamente en la población desplazada, no es suficiente para superar las condiciones de vulnerabilidad

de una comunidad. Se necesita tener en cuenta el conjunto: la población residente y sus necesidades previas y posteriores a la llegada de las víctimas de desplazamiento forzado para garantizar la no repetición de los hechos victimizantes y el mejoramiento de las condiciones de vida generales.

## DISCRIMINACIÓN

La no discriminación dentro del marco de soluciones duraderas es un principio fundamental, el cual debe orientar la búsqueda de estrategias sostenibles. En ese sentido, todos los criterios de las soluciones duraderas incluyen apartados específicos contra la discriminación. Esto quiere decir que la población desplazada, independiente de su decisión sobre la solución duradera que les conviene —retorno, reubicación o integración local—, no debe ser discriminada por la situación de desplazamiento en la que se encuentra. Otros motivos tales como discriminación por etnia, religión, género, idioma, opinión política, origen nacional o social, discapacidad, edad, estado civil, situación familiar y nacionalidad tampoco deben ocurrir dentro del Marco de las Soluciones Duraderas. La importancia del principio de no discriminación se encuentra también en el proceso de evaluación del alcance de una solución duradera. Así, los indicadores propuestos por las soluciones duraderas tienen en cuenta los factores de la igualdad y la comparación de las distintas condiciones entre la población desplazada, la población residente y el promedio nacional.

En el Auto 116 de 2008, la Corte destaca que en cada uno de los indicadores adoptados está implícita la necesidad de respetar el principio de igualdad y la prohibición de tratos discriminatorios. Todos los indicadores de goce efectivo de derechos obligan a excluir la discriminación dentro de las acciones de atención a la población desplazada, consolidando una situación de plena igualdad entre dicha población.

Teniendo en cuenta el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, esto significa que ninguna persona desplazada puede ser discriminada por razones de sexo, etnia, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. Pese a que el artículo 13 se corresponde con el principio fundamental de no discriminación del Marco de Soluciones Duraderas, no es explícito en los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.

Los indicadores en general no permiten medir los niveles de discriminación a causa de la situación específica de desplazamiento en la que la población encuentre una comparación con la población residente. Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos miden el cumplimiento del derecho de la población desplazada teniendo en cuenta el universo de población víctima del desplazamiento forzado y excluyen la comparación con la población residente de los entornos de llegada. Esto puede generar dificultades a la hora de visibilizar procesos discriminatorios hacia la población víctima del desplazamiento en particular. Sin embargo, el enfoque de igualdad y no discriminación está presente en los indicadores. El derecho a la igualdad y la no discriminación contemplado en el Auto 116 establece el siguiente indicador: “Ninguna persona ha dejado de acceder a una medida de restitución, reparación, rehabilitación, satisfacción o

garantía de no repetición con base en un criterio discriminatorio o que no sea objetivo o razonable” (Corte Constitucional, Auto 116 de 2008).

Aunque el auto afirma la no discriminación entre la población desplazada basado en un enfoque diferencial, los indicadores no cubren la totalidad de las dimensiones que permitan visibilizar los hechos discriminatorios. En la siguiente sección se analizan los indicadores construidos frente a un enfoque diferencial relacionándolos con su contraparte en el Marco de las Soluciones Duraderas.

## ENFOQUE DIFERENCIAL

Las soluciones duraderas destacan la importancia de tener un enfoque diferencial en las evaluaciones con respecto al avance de una solución duradera que tenga en cuenta el sexo, la etnia, la edad y otras categorías pertinentes dentro de la población desplazada. Así mismo, la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos incluye un enfoque diferencial que focaliza a mujeres, niños, niñas, adolescentes y grupos étnicos, así como indicadores diferenciales para medir el alcance de ciertos derechos.

Con respecto a las mujeres, la batería cuenta con indicadores diferenciales que evalúan el avance de los siguientes derechos: libertad, seguridad, integridad, vida, generación de ingresos, vivienda, salud, restitución, indemnización y rehabilitación. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, los siguientes indicadores tienen un enfoque diferencial: salud, educación, libertad, vida, identificación, reunificación, alimentación, vivienda y prevención. Frente a los grupos étnicos se encuentran los siguientes indicadores con un enfoque diferencial: participación, rehabilitación, retorno, vida, libertad y educación. Las personas mayores cuentan con indicadores diferenciales de alimentación, vida y libertad, mientras que las personas con discapacidad cuentan con indicadores diferenciales de vida y libertad.

En el Auto 116 de 2008, la Corte Constitucional se pronunció sobre la falta de indicadores diferenciales para la población desplazada con discapacidades y de tercera edad. En el mismo auto ordenaron al gobierno nacional la necesidad de tener en cuenta estos grupos y evaluarlos de manera distinta en los casos que sea relevante.

Aunque actualmente se han desarrollado indicadores diferenciales, el enfoque diferencial como tal no es transversal al conjunto de los indicadores, lo cual impide una medición efectiva de la discriminación existente entre la población desplazada por distintos motivos como etnia, género, etcétera. Especialmente en los casos de etnia, personas con discapacidad y personas mayores, faltan indicadores para evaluar la reivindicación de los derechos del grupo específico, situación que no permite una evaluación que destaque suficientemente las situaciones de discriminación existentes.



## HALLAZGOS

Los hallazgos señalados en el cuadro muestran una fuerte coherencia entre la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y el Marco de Soluciones Duraderas. La elaboración de los indicadores en Colombia muestra un avance importante para tener un sistema de evaluación de la política pública y el cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada. Tanto los indicadores sugeridos por el Marco de las Soluciones Duraderas como los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos permiten una evaluación del avance hacia una solución sostenible. En conjunto, constituyen una herramienta útil para medir el alcance de las iniciativas que propenden por la superación de la vulnerabilidad de las víctimas en el país.

No obstante, con respecto al derecho de restitución e indemnización, el criterio de soluciones duraderas presenta diferencias notables frente a los indicadores de goce efectivo de derechos. Mientras los indicadores de goce efectivo de derechos pretenden medir el cumplimiento con base en la totalidad de la población desplazada, el criterio de las soluciones duraderas se concentra en la existencia de mecanismos de acceso eficaces para realizar tal misión.

Así mismo, el Marco de soluciones duraderas posee un apartado que se concentra en la participación. Mientras que dentro de este marco se requiere de una participación en un plano de igualdad con la población residente en los asuntos públicos, los indicadores de goce efectivo de derechos se enfocan en la participación de la población desplazada en la política pública, pero únicamente con respecto a la población desplazada.

Siguiendo la experiencia específica del caso colombiano, los indicadores del goce efectivo de derechos intentan adaptarse a los contextos locales. No obstante, dichos indicadores tienen falencias a la hora de realizar mediciones que den cuenta de procesos de discriminación entre la población desplazada y la población residente de los entornos de llegada. Si bien existen mecanismos que buscan evitar la discriminación frente a las acciones de atención entre la población desplazada, todavía se presentan falencias y existen indicadores que no cuentan con un enfoque diferencial.

El Marco de Soluciones Duraderas tiene en cuenta la situación socioeconómica de la población desplazada así como la de la población residente en los entornos de llegada. El goce efectivo de derechos solo cuenta con medidas para la evaluación de las condiciones de la población desplazada, lo cual excluye una perspectiva más amplia de la situación socioeconómica, como el mejoramiento de condiciones de vida para el conjunto de la sociedad en general.

Los indicadores utilizados en el goce efectivo de derechos se enfocan hacia el cumplimiento con respecto

a la población en situación de desplazamiento, quedándose cortos en algunas estrategias necesarias para la consecución de soluciones duraderas para la población desplazada así como para la población residente que, si bien no ha sido objeto de desplazamiento, ha sufrido las consecuencias de dicho fenómeno.

La inclusión del Marco de Soluciones Duraderas —con sus respectivos criterios e indicadores— en el diseño de políticas públicas de estabilización socioeconómica daría un nuevo impulso a iniciativas amplias de medición de la política pública sobre desplazamiento forzado que, con base en protocolos internacionales, incluyan un enfoque integral en la búsqueda de procesos de reintegración y restitución de derechos de todo el segmento poblacional afectado por el fenómeno del desplazamiento. Teniendo en cuenta las diferencias destacadas entre las dos aproximaciones, una inclusión de los criterios de soluciones duraderas podría contribuir a un proceso de complementariedad y fortalecimiento de las acciones que faciliten el desarrollo de una solución sostenible y la satisfacción de los derechos de la población desplazada, así como de aquella población no desplazada que también ha sufrido las consecuencias del conflicto.

Una perspectiva complementaria entre los Indicadores del Goce Efectivo de Derechos y el Marco de Soluciones Duraderas puede ser provechosa para la respuesta institucional frente al DFI. Las debilidades en programas de protección en contextos urbanos son, en muchos casos, la consecuencia de la falta de un enfoque de conjunto en estrategias de atención. A la hora de formular programas para la superación de la vulnerabilidad, la población residente o receptora es tan importante como la población que es obligada a desplazarse. Para establecer un giro en las acciones institucionales con miras al logro de soluciones duraderas —que suponen la protección de la revictimización que ocasiona fenómenos como el DFI— se hace necesario que la medición del éxito de la política pública, además de focalizar de manera especial la reivindicación de los derechos de las víctimas, opte también por garantizar la satisfacción efectiva de los derechos de las comunidades receptoras allí donde la marginalidad y los problemas estructurales de vulnerabilidad aumentan el riesgo para la población en conjunto.

## Cuadro comparativo entre los criterios de soluciones duraderas y la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos

Criterios de soluciones duraderas	Indicadores de soluciones duraderas	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos	Similitudes y diferencias
<p><b>La seguridad y la libertad de circulación a largo plazo</b></p> <p>Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera cuentan con salud y seguridad física gracias a la protección efectiva de las autoridades nacionales y locales, que abarca la protección frente a las amenazas que provocaron el desplazamiento inicial o que podrían motivar un nuevo desplazamiento. Además, gozan de libertad de circulación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El nivel de remoción de minas y artefactos sin estallar en los caminos principales, en las zonas de residencia y en las tierras cultivables de las zonas de retorno o de asentamiento en otra parte del país.</li> <li>• El grado de reducción de los puestos de control o de otros mecanismos de seguridad especiales.</li> <li>• La ausencia de restricciones discriminatorias o arbitrarias a la libertad de circulación de los desplazados internos.</li> <li>• El progreso en el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes.</li> <li>• El número de comisarías, tribunales y personal policial y judicial capacitado y destinado a las zonas de regreso o de reasentamiento de los desplazados internos, en comparación con el promedio nacional o con la situación local antes del desplazamiento. El grado de acceso de los desplazados internos a la Policía y la justicia, en comparación con la población residente. La frecuencia de las patrullas policiales en las áreas donde viven los desplazados internos.</li> <li>• El número informado de los actos de violencia o intimidación contra los desplazados internos a causa de su situación de desplazamiento o de su condición de minoría.</li> <li>• La prevalencia de los delitos violentos contra los desplazados internos en comparación con los delitos de los que ha sido víctima la población residente, con la situación anterior al desplazamiento o con el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• El grado de continuidad del regreso espontáneo y voluntario a determinadas zonas.</li> <li>• La reducción del número de las personas que enfrentan riesgos a causa de peligros naturales.</li> <li>• Las medidas adoptadas para reducir el riesgo de desastres futuros.</li> <li>• Las percepciones en materia de seguridad personal y pública de los desplazados internos que buscan una solución duradera.</li> </ul>	<p>Vida          Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida.</p> <p>Integridad personal          Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte).</p> <p>Libertad          Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria.</p> <p>Seguridad personal          Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal. Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado.</p>	<p>Similitudes:          Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos comprenden las siguientes garantías: preservación de la vida, integridad personal, libertad y seguridad personal. Estas variables constituyen un componente fundamental para el alcance del primer criterio de las soluciones duraderas frente a la seguridad y libertad de circulación a largo plazo. De la misma forma, existe un indicador de goce efectivo de derechos que mide el número de víctimas del desplazamiento forzado que son sujetos de un nuevo desplazamiento, lo cual corresponde a la medición de la protección frente a amenazas que puedan motivar revictimizaciones.</p>

<p>Un nivel de vida adecuado, que incluya como mínimo el acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención de la salud y educación básica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de programas de ayuda para dar a los desplazados internos alimentos esenciales, agua potable, alojamiento y atención de la salud básicos.</li> <li>• El número estimado de desplazados internos malnutridos o sin hogar.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos sin acceso a alimentos esenciales, agua potable, o refugio y atención de la salud básica, en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos con acceso al menos a la educación primaria en condiciones y calidad adecuadas, en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• La ausencia de obstáculos legales o administrativos que impidan ir a la escuela a los niños y las niñas desplazados internos.</li> <li>• La proporción de los niños y las niñas desplazados internos cuya educación se vio interrumpida por el desplazamiento y que reanudan la escolaridad.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos hacinados en viviendas o refugios, en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• La ausencia de obstáculos específicos para los desplazados internos en el acceso a los servicios públicos, a la asistencia o a las remesas del exterior, en comparación con la población residente que tiene necesidades comparables.</li> </ul>	<p>Alimentación Disponibilidad de alimentos en forma suficiente — “Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente* de los mismos”. *Se medirá insuficiencia alimentaria (comer menos de lo deseado por insuficiencia de alimentos —hambre por insuficiencia de alimentos—. Ausencia de una de las comidas básicas diarias: desayuno, almuerzo y comida).</p> <p>Cuidado infantil — Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.</p> <p>Salud Teniendo en cuenta la diversidad de las necesidades se ha constituido una serie de indicadores sectoriales frente al derecho a la salud.</p> <p>Educación Teniendo en cuenta la diversidad de las necesidades se ha constituido una serie de indicadores complementarios y sectoriales frente al derecho a la educación.</p> <p>Vivienda Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas * Incluye “espacio suficiente (sin hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia.</p>	<p>Similitudes: Los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos incluyen los componentes que deben ser cumplidos para alcanzar una solución duradera en cuanto a un nivel de vida adecuado. Los indicadores muestran el criterio mínimo de cumplimiento de la alimentación, la vivienda (la cual incluye servicios públicos como el acueducto), la salud y la educación. El criterio de las soluciones duraderas cuenta con los mismos componentes.</p>
---	---	--	--

Criterios de soluciones duraderas	Indicadores de soluciones duraderas	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos	Similitudes y diferencias
<p><b>El acceso al empleo y a los medios de subsistencia</b></p> <p>Los empleos y los medios de subsistencia al alcance de los desplazados internos deben permitirles satisfacer al menos sus necesidades socioeconómicas básicas.</p> <p>El acceso de los medios de subsistencia es un criterio relativo. A menudo, la reintegración tiene lugar en el marco de economías frágiles y niveles de desempleo altos que afectan a toda la población, incluidos los desplazados internos. No siempre se podrá lograr que todos los desplazados internos obtengan empleo o recuperen los medios de subsistencia anteriores, pero esta población no debe encontrar obstáculos en el acceso al empleo y a los medios de subsistencia en un plano de igualdad con los residentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ausencia de obstáculos legales o administrativos para el empleo de los desplazados internos o para su actividad económica, fuera de los que enfrenta la población residente.</li> <li>• El desempleo entre los desplazados internos, en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• El tipo y las condiciones de empleo de los desplazados internos en comparación con la población no desplazada, incluidas las tasas de empleo informal y el acceso a las normas que establece el derecho laboral —como el salario mínimo—, según corresponda.</li> <li>• Los niveles de pobreza entre los desplazados internos en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> </ul>	<p>Generación de ingresos</p> <p>“El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso* supera como mínimo la línea de indigencia” (etapa).</p> <p>*El ingreso considera los subsidios que recibe por parte del Estado y todas las fuentes de ingreso de la familia.</p> <p>* “El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza” (resultado).</p> <p>Subsistencia mínima</p> <p>El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima.</p> <p>Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata.</p> <p>Los hogares incluidos en el RUV reciben ayuda humanitaria de emergencia.</p>	<p>Similitudes:</p> <p>Señalado por los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, el indicador exige un ingreso que supere la línea de pobreza, además de la línea de indigencia. La exigencia de cumplimiento del derecho incluye que el hogar posea al menos una fuente de ingresos autónomos. Los indicadores son similares en tanto que precisan que la fuente de ingreso debe posibilitar la superación de la línea de pobreza y generar satisfacción con respecto a las necesidades socioeconómicas básicas del hogar.</p> <p>Diferencias:</p> <p>Las soluciones duraderas valoran el acceso a los medios de subsistencia a partir de un indicador relativo, supeditado a las dificultades de obtener una ocupación formal en economías frágiles, con altos niveles de desempleo. El criterio reconoce que no siempre se puede lograr la recuperación del empleo y los medios de subsistencia anteriores al desplazamiento, pero sí precisa que la población desplazada debe tener acceso al empleo en un plano de igualdad con la población residente.</p> <p>Entre tanto, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos no tienen un indicador basado en las dificultades del contexto sino que suponen condiciones socioeconómicas ideales, independientemente de las posibilidades reales del Estado.</p> <p>El acceso a los medios de subsistencia dentro del criterio de las soluciones duraderas tiene una perspectiva de largo plazo, mientras que los indicadores de subsistencia mínima incluidos en el goce efectivo de derechos tienen una perspectiva de corto plazo, en tanto que procuran asegurar los medios de vida de la población que ha sido afectada recientemente por el hecho victimizante en un contexto de conflicto. Esto quiere decir que las soluciones duraderas se plantean en escenarios en los que la revictimización no es un riesgo constante para la población, mientras que el goce efectivo de derechos es concebido en Colombia como un reto de protección que evite la revictimización en un escenario de conflicto.</p>

<p><b>El acceso a mecanismos eficaces por los que se les restituya su vivienda, su tierra y sus bienes, o el ofrecimiento de una indemnización.</b></p> <p>El proceso de restitución de la vivienda, la tierra o la propiedad y de la indemnización correspondiente puede ser complejo y llevar mucho tiempo. No es necesario que el proceso haya concluido en su totalidad para que se pueda afirmar que los desplazados internos han alcanzado una solución duradera. El factor determinante es el acceso a un mecanismo eficaz y asequible para la restitución de la propiedad y la obtención de una indemnización –que debe incluir, cuando sea necesario, asistencia legal gratuita– y la posibilidad de vivir mientras tanto de manera segura y sin riesgos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de mecanismos eficaces y asequibles para resolver las controversias en materia de vivienda, tierras y propiedad relacionadas con el desplazamiento, y la adopción de medidas para contrarrestar los impedimentos más comunes para el ejercicio de los derechos a la vivienda, la tierra y la propiedad.</li> <li>• El porcentaje de las reclamaciones sobre la tierra y las propiedades de los desplazados internos que se ha resuelto y llevado a la práctica; el número de reclamaciones pendientes y el plazo estimado para resolverlas.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos que siguen sin vivienda adecuada, la reducción de este porcentaje a lo largo del tiempo y la comparación con el porcentaje de la población residente o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• El porcentaje de los hogares destruidos o dañados de los desplazados internos que han sido debidamente reparados, el número de casas pendientes de reparación y el plazo estimado para completar la reparación de las que restan.</li> <li>• El acceso de los desplazados internos a los programas de apoyo (incluido el acceso al crédito) para restaurar o mejorar las viviendas, la tierra o la propiedad, en un plano de igualdad con la población residente.</li> </ul>	<p><b>Restitución de tierras</b>          Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojados y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia obtienen la restitución de esos bienes.          Todos los colectivos que sufrieron daños con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva tendientes a devolverlos a la situación en la que se encontraban con anterioridad al crimen de desplazamiento.          Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas.</p> <p><b>Indemnización</b>          Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización para compensar las tierras y/o viviendas despojadas, han recibido una indemnización equivalente al valor actual del bien adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización.</p>	<p><b>Similitudes:</b>          Tanto el criterio de soluciones duraderas como los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos procuran una restitución plena de las tierras y viviendas que han sido despojadas o dañadas como parte del desplazamiento forzado. Además, en ambos casos se incluye la indemnización como una estrategia pertinente de reparación.</p> <p><b>Diferencias:</b>          Los indicadores de goce efectivo de derechos contemplan restituciones de carácter colectivo, lo cual responde al contexto multiétnico y pluricultural del país.</p> <p>Según el criterio de soluciones duraderas no hay necesidad de que el proceso de restitución se haya culminado en su totalidad para hablar del logro de una solución en vivienda o tierras. Lo más importante es la existencia de un acceso eficaz a los mecanismos de restitución o indemnización. Por su parte, el goce efectivo de derechos no cuenta con indicadores que midan la existencia de mecanismos eficaces para el acceso a una restitución sino que cuenta con un indicador que mide el número de personas que han sido restituidas o indemnizadas.</p>
--	---	--	---

Criterios de soluciones duraderas	Indicadores de soluciones duraderas	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos	Similitudes y diferencias
<p><b>El acceso y reemplazo de su documentación personal o de otra índole.</b></p> <p>Los desplazados internos que han alcanzado una solución duradera tienen acceso a la documentación personal y de otra índole necesaria para acceder a los servicios públicos, reclamar su propiedad y sus posesiones, votar, o para alcanzar otros objetivos vinculados con las soluciones duraderas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ausencia de obstáculos legales o administrativos para que los desplazados internos –tanto mujeres como hombres– obtengan nuevos ejemplares de certificados de nacimiento, documentos nacionales de identidad, tarjetas de identificación de electores u otros documentos personales correspondientes a su contexto.</li> <li>• La existencia de mecanismos asequibles y de fácil acceso para la emisión de nuevos ejemplares de documentos, teniendo en cuenta el contexto local.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos sin certificados de nacimiento, documentos nacionales de identidad u otros documentos personales pertinentes para el contexto local, en comparación con la población residente, la situación anterior al desplazamiento o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• La aceptación recíproca de los documentos por parte de los gobiernos y de las autoridades de facto, cuando el control sobre el territorio esté dividido.</li> </ul>	<p>Identidad</p> <p>Posesión de documentos de identidad.</p> <p>Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos.</p>	<p>Similitudes:</p> <p>Hay una fuerte coherencia entre el criterio y el indicador utilizado pese a que las soluciones consideran escenarios en los que poderes de facto pueden exigir documentos a los ciudadanos, lo que no es permitido en Colombia. Aunque en Colombia solo puede pedir documentación la fuerza pública, existen escenarios en los que grupos armados ilegales exigen identificación. En cualquier caso, la idea que sustenta la similitud y necesidad de la protección de la documentación en ambos protocolos, es el respeto por el derecho a una identidad que garantice los derechos ciudadanos de las víctimas de desplazamiento forzado y el acceso a programas especiales de asistencia y reparación.</p>
<p><b>La reunificación voluntaria con los familiares de los que estuvieron separados durante la situación de desplazamiento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La presencia de mecanismos para reunir a los familiares separados. La ausencia de restricciones a la circulación que pudiesen evitar la reunificación familiar.</li> <li>• El número de niños, niñas u otras personas a cargo en situación de desplazamiento interno y que aún no se han reunido con sus familias.</li> <li>• El número de personas sin acceso a la propiedad o a pensiones a causa de la ausencia de un familiar u otro proveedor.</li> <li>• El número de niños y niñas no acompañados y separados en situación de desplazamiento interno, cuyo interés superior aún no ha sido determinado, aunque tal determinación es necesaria.</li> </ul>	<p>Reunificación</p> <p>El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita.</p>	<p>Similitudes:</p> <p>Hay una fuerte coherencia entre el criterio y el indicador utilizado. Sin embargo, las posibles circunstancias de la reunificación son consideradas con más detalle en el marco de soluciones duraderas, lo cual facilita la medición efectiva de la satisfacción del derecho a la familia.</p>

<p><b>La participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente.</b></p> <p>Esto incluye el derecho a asociarse libremente y a participar en condiciones de igualdad en los asuntos de la comunidad, a votar y a postularse como candidato, así como trabajar en todos los sectores de la administración pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ausencia de obstáculos legales o administrativos para los desplazados internos cuando tampoco los enfrente la población residente para votar, ser elegidos o trabajar en la administración pública.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos adultos que cumplen los requisitos para votar y están inscritos para tal fin, en comparación con la población residente o el promedio nacional, según corresponda.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos adultos que participan en las elecciones, en comparación con la población residente o el promedio nacional.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos que son empleados en el sector público y que ocupan cargos electivos, en comparación con el porcentaje de la población residente que los desplazados internos representan.</li> </ul>	<p><b>Participación</b></p> <p>Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado. Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana.</p>	<p><b>Diferencias</b></p> <p>El criterio de las soluciones duraderas permite una participación en los asuntos públicos en todos los niveles y en un plano de igualdad con la población residente, incluyendo el derecho a asociarse libremente y a participar en condiciones igualitarias en los asuntos de la comunidad, a votar y a postularse como candidato, así como a trabajar en todos los sectores de la administración pública. Por su parte, los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos solo incluyen mediciones con respecto a las garantías que tiene la población desplazada para participar en la construcción de políticas públicas, con enfoque diferencial, pero exclusivamente sobre el desplazamiento forzado y no sobre todos los temas que atañen a la comunidad. Aunque es claro que el goce efectivo de derechos es una herramienta para superar el Estado de Cosas Inconstitucional sobre el desplazamiento forzado en Colombia, en ocasiones su enfoque termina por limitarse a asuntos asociados con el restablecimiento de derechos con respecto a la condición de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado y no como un espacio para reivindicar derechos ciudadanos en igualdad de condiciones con la población residente. Esto quiere decir que, aunque comparte una perspectiva de derechos desde su satisfacción efectiva, a veces la batería carece de una visión interrelacionada con la población residente que resulta fundamental para el logro de soluciones sostenibles.</p>
--	---	--	---



Criterios de soluciones duraderas	Indicadores de soluciones duraderas	Indicadores de Goce Efectivo de Derechos	Similitudes y diferencias
<p><b>Recursos efectivos en caso de violación de derechos relacionada con la situación de desplazamiento; por ejemplo, acceso a la justicia, reparación e información sobre los motivos de la violación de los derechos.</b></p> <p>Los recursos efectivos se entienden como acceso igualitario y eficaz a la justicia; la reparación apropiada, efectiva e inmediata por el perjuicio sufrido y el acceso a la información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación.</p> <p>La reparación puede incluir una restitución que se proponga restaurar la situación anterior a un desplazamiento arbitrario; una indemnización por los daños económicos cuantificables; la rehabilitación (incluida la atención médica y psicológica); y la satisfacción, que debe aplicarse cuando la violación no puede repararse mediante una restitución o una indemnización.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia de mecanismos asequibles con las facultades jurídicas y la capacidad concreta de proveer a los desplazados internos recursos efectivos contra las violaciones padecidas, entre ellas las cometidas por agentes no estatales.</li> <li>• El porcentaje de los desplazados internos que consideran que las violaciones sufridas han sido efectivamente reparadas y que se ha restaurado un sentido de justicia.</li> <li>• El número o el porcentaje de casos identificados de violaciones graves a los derechos humanos, o al derecho humanitario, relacionadas con el desplazamiento que concluyan con una reparación efectiva y apropiada.</li> </ul>	<p><b>Reparación</b>          Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa.          Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.          Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.</p> <p><b>Restitución de tierras</b>          Todos los hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitan la restitución de las tierras y/o viviendas de las que fueron despojadas y que ostentaban a título de propiedad, posesión, ocupación o tenencia, obtienen la restitución de esos bienes.          Todos los colectivos que sufrieron daños con motivo de un desplazamiento forzado reciben medidas adecuadas de reparación colectiva tendientes a devolverlos a la situación en la que se encontraban con anterioridad al crimen de desplazamiento.          Todas las hectáreas y unidades de vivienda despojadas a la población desplazada han sido restituidas.</p> <p><b>Indemnización</b>          Todas las personas víctimas de desplazamiento forzado que han solicitado una indemnización para compensar las tierras y/o viviendas despojadas, han recibido una indemnización equivalente al valor actual del bien adicionada en el lucro cesante causado entre el momento de desplazamiento y la fecha en que se produce la indemnización.</p> <p><b>Rehabilitación</b>          Todas las víctimas de desplazamiento forzado obtienen todas las medidas de rehabilitación que requieren para enfrentar el daño que les fue infligido en virtud de ese y otros crímenes.</p> <p><b>Satisfacción</b>          Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de medidas de satisfacción consistentes, entre otras, en la investigación, el juzgamiento y la sanción de los responsables del desplazamiento, el esclarecimiento y difusión oficial de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y de los restos de los muertos, la solicitud pública de disculpas y la realización de monumentos, conmemoraciones y homenajes a las víctimas.</p>	<p><b>Similitudes</b>          La batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos cuenta con la reparación integral, reparación colectiva, restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, los cuales tienen fuerte coherencia con el acceso a la reparación incluido en el presente criterio de las soluciones duraderas.</p> <p>En cuanto al acceso a la información sobre los motivos de la violación de los derechos como parte del criterio de las soluciones duraderas, el goce efectivo de derechos cuenta con indicadores que permiten a la población desplazada conocer la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad o a través del proceso judicial.</p> <p>Frente al acceso a la justicia, como parte del criterio de las soluciones duraderas, el goce efectivo de derechos cuenta con indicadores que permiten medir el nivel de reparación y actuación de la justicia frente al hecho acontecido.</p>

		<p><b>Garantías de no repetición</b>          Todas las víctimas de desplazamiento forzado han sido beneficiarias de garantías de no repetición adecuadas para impedir que vuelvan a ser víctimas de dicho crimen.</p> <p><b>Verdad</b>          Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad.          Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial.</p> <p><b>Justicia</b>          Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal.          Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente.</p>	
--	--	---	--

## **CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD PARA ENFRENTAR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO**

Además de una perspectiva sostenible que incluya a la población residente como vía para superar la vulnerabilidad y el ECI con respecto al desplazamiento forzado, la coordinación entre la nación y las entidades territoriales es un elemento fundamental para mejorar la respuesta institucional. La coordinación entre distintos niveles de gobierno es un problema destacado por la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-025 de 2004, como uno de los mayores retos en la superación del ECI y el cumplimiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada. Sin embargo, la respuesta institucional del Estado colombiano sigue caracterizándose por la reproducción de las tradicionales asimetrías fiscales e institucionales que afectan a la población de una manera desproporcionada. En las zonas con bajos niveles de desarrollo económico e institucional, las entidades territoriales tienen menor capacidad para atender y restablecer los derechos lesionados de la población desplazada, lo cual genera una acción deficiente en las regiones. Con respecto al DFI, en el que los mayores problemas para atender a la población desplazada —en el marco de la Ley 1448/2011— están relacionados con la falta de recursos para garantizar la protección de las víctimas y ejercer seguimiento y veeduría sobre la eficiencia de iniciativas de prevención en contextos urbanos, el hecho de no precisar criterios claros de

corresponsabilidad que permitan la ejecución conjunta de programas para evitar la revictimización en las ciudades constituye una de las falencias más preocupantes en la respuesta institucional.

La manera como opera actualmente la estructura descentralizada del Estado colombiano plantea retos a la capacidad institucional para atender y garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada de una manera universal e integral. Para enfrentar tales retos es necesario establecer mecanismos eficaces para diluir la asimetría entre las diferentes entidades territoriales. En ese sentido, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado presentó en 2010 una propuesta para el establecimiento de un Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC) que fortalezca la coordinación entre la nación y el territorio, lo cual busca superar el ECI y garantizar universalmente el goce efectivo de derechos (Comisión de Seguimiento, 2010).

Con base en la propuesta de la Comisión de Seguimiento, el objetivo de este apartado es presentar las recomendaciones para el desarrollo de un sistema integrado de corresponsabilidad que sea útil con miras a enfrentar los problemas de protección que permiten el DFI. En este sentido, se hace una comparación entre el SIC propuesto por la Comisión —planteando nuevas sugerencias sobre la respuesta institucional en contextos urbanos donde ocurre el DFI— con la estructura de corresponsabilidad adoptada en la Ley 1448/2011 y en el decreto reglamentario 4800 de 2011.

## EL CONCEPTO DE CORRESPONSABILIDAD

La organización territorial del Estado colombiano está constituida por dos principios: la unidad del Estado y la autonomía de las entidades territoriales (Corte Constitucional, Auto 383). Esto supone la independencia de las entidades territoriales para la administración de ciertos asuntos públicos a nivel departamental, distrital y municipal, mientras la unidad del Estado refleja un principio en el que se destaca la necesidad de las entidades territoriales de tener en cuenta los intereses de la nación. Los dos principios son complementarios e interdependientes, solo se puede tener autonomía en las entidades territoriales en el marco de la unidad del Estado, e igual la unidad del Estado solo es posible si hay entidades territoriales eficientes y funcionando (Corte Constitucional, Auto 383). La corresponsabilidad surge de la colusión de estos dos principios y se define entonces como un sistema de colaboración entre los diferentes niveles del gobierno.

El proceso de descentralización del Estado colombiano que inicia en los años ochenta, para luego consolidarse con la firma de la Constitución Política en 1991, obliga a las distintas instancias del Estado colombiano a adoptar el principio de corresponsabilidad para hacer posible el cumplimiento universal de los derechos fundamentales de la población. Con base en esta premisa, el conflicto armado interno y la situación de desplazamiento urge a que los distintos niveles del Estado actúen corresponsablemente

para la superación del ECI con respecto al desplazamiento forzado (Comisión de Seguimiento, 2010). A propósito de este requerimiento, la Comisión de Seguimiento publicó en 2010 el documento *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*: establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la nación y el territorio, allí se formulan recomendaciones para los participantes del entonces Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Las recomendaciones plasmadas en este texto continúan siendo pertinentes para la implementación de la Ley de Víctimas y, en particular, para diseñar estrategias de coordinación que permitan enfrentar los retos urbanos del desplazamiento forzado. A continuación se presentan las líneas generales de un SIC de acuerdo con la propuesta de la Comisión de Seguimiento.

### CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD

Un SIC necesita el desarrollo de criterios claros que hagan expedita la relación nación-territorio en la construcción de estrategias para la atención, asistencia, reparación y satisfacción de las víctimas. El marco de comprensión para dicho desarrollo es la estructura descentralizada del Estado, la cual permite a las entidades territoriales tomar sus propias decisiones conforme a las condiciones impuestas por ley. Esta autonomía debe actuar bajo principios de coordinación (conurrencia, complementariedad, subsidiaridad), de acuerdo con la ejecución de las competencias de los diferentes niveles de gobierno. Los criterios de corresponsabilidad permiten a las autoridades territoriales reconocer las dimensiones de sus competencias así como precisar una gestión pública eficaz. Si se toma como ejemplo la necesidad de establecer programas de aprovechamiento del tiempo libre para niños, niñas y jóvenes en zonas urbanas del municipio de Buenaventura que contribuyan a la prevención del reclutamiento forzado, los criterios de corresponsabilidad claros deberían permitir al distrito llevar a cabo una ruta preestablecida para determinar las funciones y cargas presupuestales y de personal que requeriría tal iniciativa. Un camino preestablecido evita el desgaste institucional y una distribución desproporcionada de las tareas en los diferentes niveles de gobierno.

Reconocer las competencias y los ámbitos de intervención es una tarea fundamental para el desarrollo de principios de corresponsabilidad. Esto quiere decir que los diferentes niveles del Estado deben desarrollar la suficiente institucionalidad para llevar a cabo el conjunto de las acciones que le competen en el marco de la autonomía territorial. Sin embargo, una institucionalidad efectiva debe partir del reconocimiento de la asimetría en las capacidades locales en Colombia, que en muchos casos no permite la atención oportuna a las víctimas del desplazamiento.

De acuerdo con la investigación de CODHES, las víctimas de DFI, antes de arribar a Bogotá o Medellín —que son entes territoriales con alta demanda de atención pero con institucionalidad y recursos para formular programas de acompañamiento o planes de contingencia—, suelen llegar a municipios y departamentos con déficit fiscal y con menores capacidades de atención, además de graves problemas

de eficiencia, voluntad política, direccionamiento y veeduría sobre los recursos públicos. De hecho, una de las razones que obliga a las personas a un desplazamiento interurbano, después de haber enfrentado uno o varios desplazamientos intraurbanos, es la revictimización a causa de la desprotección del ente territorial en los lugares de asentamiento en las ciudades.

La asignación de competencias en el marco de la descentralización, por lo tanto, debe asumirse como un proceso gradual que permita a los distintos niveles del Estado mejorar la gestión en la atención de las necesidades de la población residente, así como de las víctimas del desplazamiento, con especial atención a autoridades locales que deben enfrentar la presión sobre el territorio que impone la llegada de víctimas a espacios marginales de la ciudad. El caso de Soacha es emblemático en este sentido, las cerca de 40.000 víctimas asentadas en el municipio, que llegan de todo el país —principalmente del sur— buscando las ventajas institucionales de la capital, demandan una intervención que se equipara a las necesidades de la población vulnerable en el territorio. Sin un criterio gradual que priorice una atención oportuna en las comunidades que incluyen a población desplazada y residente, el DFI continuará siendo una alternativa obligada de protección que seguirá o bien expulsando a la población a la ciudad de Bogotá o llevándola a buscar una doble atención por parte del municipio y del distrito capital. Una estrategia de coordinación entre los dos entes territoriales conurbados es una necesidad urgente en el marco de un SIC que reconozca el papel de la capital en la situación de Soacha.

Teniendo en cuenta la necesidad de un proceso gradual que identifique responsabilidades conjuntas en los distintos niveles de gobierno, la Comisión de Seguimiento ha propuesto una serie de criterios que recomienda utilizar para el desarrollo de un SIC:

- a) el grueso de la responsabilidad de la política de atención a población desplazada debe recaer sobre el Gobierno Nacional dadas las características del conflicto armado en Colombia que impone presión desproporcionada sobre entes territoriales con débil capacidad institucional; se necesita un marco disciplinario claramente definido, que obligue a las autoridades territoriales a cumplir con sus obligaciones en la atención de las víctimas;
- b) el principio de autonomía territorial debe estar limitado por el interés nacional;
- c) es necesario definir claramente las competencias de las distintas entidades territoriales, de forma que se garantice a la población víctima el acceso efectivo a sus derechos;
- d) se requiere el reconocimiento de niveles de responsabilidad en el proceso de desplazamiento entre los distintos niveles territoriales;
- e) se debe aplicar el principio de coordinación entre las distintas instituciones de nivel central y territorial;
- f) el diseño de la política pública de atención a las víctimas y del principio de corresponsabilidad debe incluir un enfoque territorial;
- g) las entidades territoriales y la nación deben tener la posibilidad de utilizar mecanismos de coordinación administrativa para cumplir con las competencias adquiridas en la atención a víctimas;

- h) es necesaria la aplicación del principio de subsidiariedad en la redistribución de los recursos fiscales de forma que sea posible auxiliar al municipio y se fortalezca su capacidad institucional;
- i) sin excepción, las entidades territoriales deben participar en los procesos reglamentarios de corresponsabilidad;
- j) los representantes de las organizaciones de población desplazada deben tener un asiento en las instancias de coordinación y de diseño e implementación de la política pública a la población desplazada;
- K) finalmente, cualquier error en el proceso de coordinación no puede utilizarse como excusa para la no atención y reconocimiento de los derechos de las víctimas. (Comisión de Seguimiento, 2010).

### COORDINACIÓN CORRESPONSABLE

La falta de claridad en las competencias y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno ha sido, y continúa siendo, uno de los obstáculos más importantes en la implementación de la política pública de atención a las víctimas en Colombia y una de las debilidades más notables al momento de enfrentar el fenómeno del DFI en las ciudades estudiadas por CODHES. Es por ello que la coordinación debe entenderse como una necesidad imperante de diálogo entre los diferentes niveles territoriales para la óptima ejecución de las funciones asignadas en la Ley de Víctimas que no descuide contextos urbanos. El establecimiento de un SIC requiere una etapa de coordinación. Esta etapa consiste en una definición clara de las competencias, responsabilidades y facultades de las distintas instituciones del Estado a nivel nacional y local. El principio de coordinación busca generar una comunicación entre la nación y el territorio que derive en una actuación regulada en la ejecución de la política pública, evitando las redundancias que persisten en los esfuerzos institucionales y presupuestales. Concordantemente, la identificación y caracterización de competencias que pueden ser asumidas por los entes territoriales, y aquellas que recaen sobre la nación, son necesarias para el buen funcionamiento de un sistema de atención a la población desplazada y deben incluirse en los programas de atención a víctimas sin descuidar contextos urbanos y con un alto énfasis en estrategias de protección sostenibles para el conjunto de la población en los lugares de asentamiento.

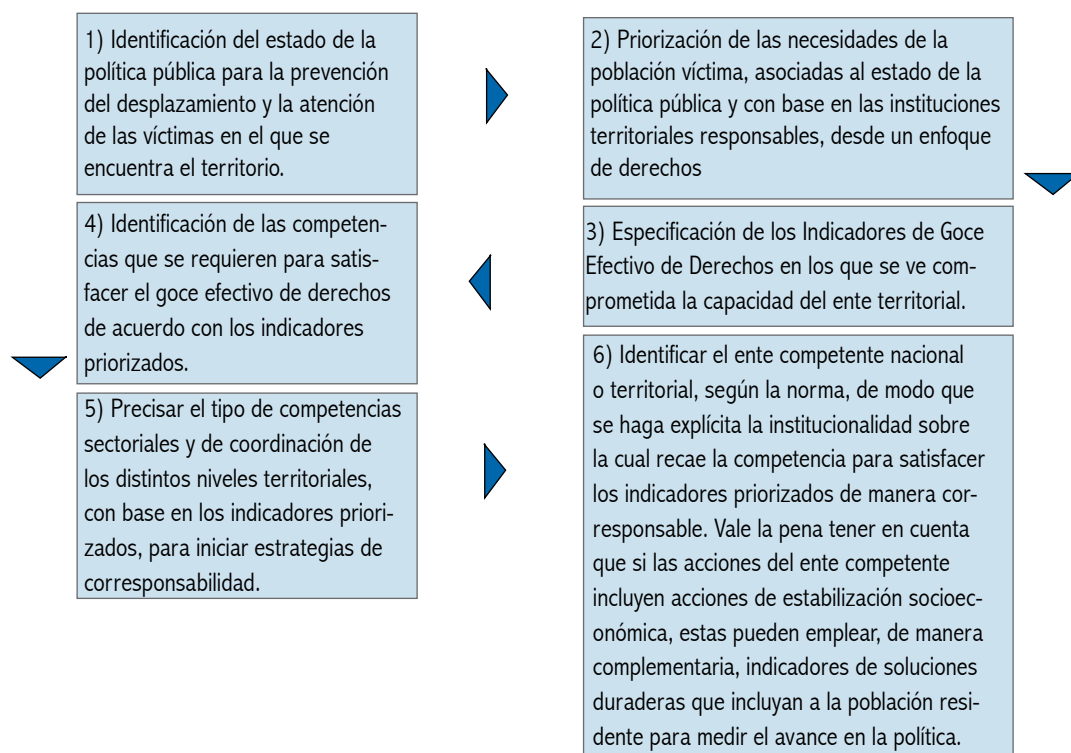
El establecimiento de competencias frente a la atención de las víctimas facilitaría la superación de un esquema central sectorizado—aquél que obvia posibilidades de intercambio de los recursos institucionales entre los distintos niveles e impone la carga de la responsabilidad de acuerdo con las necesidades exclusivas del gobierno central—. Una estrategia que indique las instituciones con competencias para el desarrollo en los territorios mostraría más fácilmente cuáles no son capaces de realizar las tareas particulares y, por tanto, ser apoyadas por entes de mayor nivel. Si se asignan competencias claras a los distintos entes territoriales se pueden reconocer las responsabilidades de cada uno y las exigencias que pueden hacerse entre los distintos niveles de gobierno.

Dado que la búsqueda de alternativas a un esquema de atención central sectorizado requiere la identificación y definición de competencias territoriales para la atención de la población desplazada, debe valerse de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, expuestos en este capítulo, como una herramienta de medición con respecto al avance en la política pública para superar la vulnerabilidad de la población víctima. Como también se mencionó en el capítulo, el uso de la herramienta puede valerse además de criterios de soluciones duraderas que tengan en cuenta a la población residente en las estrategias de estabilización socioeconómica.

Con base en los indicadores y criterios expuestos, una coordinación corresponsable debería incluir los siguientes pasos con miras a establecer reglas claras de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno: en primer lugar, es necesario identificar las capacidades acumuladas por las instituciones encargadas de la atención a víctimas en el territorio. En el caso del DFI, se hace necesario identificar las capacidades en cuanto a protección en contextos urbanos que atiendan las demandas de vivienda, acceso a servicios, salud, educación, participación y seguridad. En segundo lugar, se deben generar espacios de trabajo en los que se prioricen los sectores en donde se deben desarrollar competencias territoriales con base en los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. El siguiente paso consiste en la identificación del componente territorial que puede concurrir, complementar o subsidiar al territorio, lo cual refiere la tipificación de las competencias que pueden ser asumidas por las distintas entidades locales, teniendo en cuenta su grado de desarrollo institucional, el indicador priorizado, posibles criterios para soluciones sostenibles en el caso de estrategias de estabilización socioeconómica y el tipo de tarea que venía cumpliendo dentro de la política de atención a la población víctima. Por medio de este proceso se podrían asignar, de manera gradual y con un enfoque de derechos, competencias territoriales que permitan superar la lógica central sectorizada en la política pública.

El siguiente esquema precisa los pasos a seguir para establecer una coordinación corresponsable de acuerdo con los conceptos expuestos hasta el momento:

### Esquema 1. Pasos para establecer una coordinación corresponsable



Elaboración: CODHES

## MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional para la coordinación corresponsable busca una definición clara de los roles que deben cumplir la nación y las entidades territoriales. La nación formula la política y adopta las medidas necesarias con el objeto de prevenir nuevas victimizaciones, además de brindar atención, protección y estabilización socioeconómica para la población vulnerable, tal y como lo dispone el decreto 4800 que reglamenta la Ley 1448/2011 y que se expone más adelante. Por su parte, el nivel territorial, es decir, los departamentos, distritos y municipios, tiene la responsabilidad de hacer la planificación territorial, promover el desarrollo local, realizar inversiones, garantizar la dotación de servicios básicos, etcétera. Cabe recalcar que la superación del ECI demanda la aplicación de un marco institucional claro que incentive la coordinación entre todas las instituciones y entes involucrados en la atención a la población víctima. Una estructura que permita una buena gestión debe ser acompañada por la consolidación de un sistema de información territorial, así como una estructura básica que gestione la coordinación entre las distintas instancias, asignándole los recursos necesarios para su puesta en marcha. En este marco, la responsabilidad para la atención de la población desplazada se distribuye de la siguiente forma:



Gobierno Nacional	Entidades territoriales
Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas víctimas del conflicto armado en concordancia con los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos.	Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental.
Diseñar un plan nacional de acción que contenga las acciones y recursos necesarios para garantizar el goce efectivo de derechos de las víctimas.	Definir un plan de acción territorial que se acople a los lineamientos generales del gobierno nacional para la atención a víctimas, con metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, con un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas y con recursos asegurados para la ejecución.
Conformar una mesa de trabajo con los entes territoriales para coordinar las acciones que garanticen el goce efectivo de derechos de las víctimas en el escenario local.	Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que posibilite hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que se puedan adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas.
Reglamentar la política de responsabilidad social y crear un mecanismo de seguimiento a las acciones que, en el marco de sus competencias, desarrollen las entidades que componen el SNARIV. Lograr la vinculación activa del sector empresarial colombiano en las iniciativas.	Informar oportunamente y de manera adecuada, inteligible y accesible sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados.
Promover resultados efectivos de los comités municipales, distritales y departamentales de justicia transicional para la atención integral a la población víctima.	Adoptar y aplicar el protocolo que garantiza la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten.
	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas víctimas que sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.

Elaboración: CODHES

## PROTOCOLO DE CORRESPONSABILIDAD

El desarrollo de un protocolo de corresponsabilidad es fundamental para la priorización de recursos que lleve a una provisión corresponsable de bienes y servicios para el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento (Comisión de Seguimiento, 2010). El establecimiento de un SIC depende entonces de la implementación de un protocolo de corresponsabilidad como mecanismo que ayude a delimitar los campos de acción de los distintos niveles de gobierno y a integrar las acciones en aquellas áreas donde sea necesario. El protocolo de corresponsabilidad debe relacionarse con el qué hacer, pero también con el cómo y con quién hacerlo, teniendo en cuenta los principios de corresponsabilidad necesarios.

Dentro del protocolo de corresponsabilidad se busca conocer el contexto territorial para hacer efectiva la aplicación de los principios de corresponsabilidad entre los niveles de gobierno. Por ejemplo, evidenciar las diferencias en la forma cómo opera el fenómeno del DFI, de acuerdo con contextos urbanos específicos,

obliga a que se realice un proceso de caracterización territorial que identifique capacidades de respuesta institucional particulares. Siguiendo los lineamientos dictados por la Corte Constitucional, es necesario que este proceso incluya tres dimensiones territoriales que den cuenta de las condiciones diferenciales de cada territorio: “la dimensión del fenómeno y la situación de la población desplazada; respuesta institucional; las necesidades y la capacidad de las entidades territoriales para la atención y garantía de los derechos de la población desplazada” (Comisión de Seguimiento, 2010). Estas tres dimensiones se pueden discriminar en 5 categorías que recogen múltiples variables que permiten realizar un mejor proceso de caracterización territorial: i) categorías de contexto, ii) categorías de gestión administrativa, iii) categorías de gestión financiera, iv) categorías de coordinación territorial, y v) categorías de necesidades y capacidades de los territorios.

Además de un proceso amplio y riguroso de caracterización de la capacidad institucional, la construcción de un índice de corresponsabilidad incluye los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, los cuales soportan la organización política del Estado colombiano, es decir, reconocen las competencias territoriales pero también los intereses nacionales, buscando la realización de los fines del Estado, en este caso la superación del ECI y garantizar universalmente el goce efectivo de derechos de la población víctima.

El principio de concurrencia busca participación sin imposición de los diferentes niveles del gobierno. Las competencias deben existir conjuntamente y trabajar hacia el mismo asunto. Adicionalmente, las funciones deben ser ejercidas solo por una instancia, es decir “sugiere que asignada una función a un ente territorial, no puede otro ejercerla, pero puede coexistir la mecánica de la acción conjunta. Pues, puede ocurrir que el interés de que se trate, sea tanto nacional como local, es decir que las competencias sean concurrentes” (Comisión de Seguimiento, 2010). Como se trabaja por un asunto que incumbe y compromete a diferentes niveles de gobierno por igual, se genera una situación de interdependencia entre las competencias de los diferentes niveles del Estado. Un acuerdo de voluntades entre la nación, Bogotá y el municipio de Soacha para atender a víctimas de DFI demandaría, por ejemplo, un principio de concurrencia en tanto que la atención a la población víctima en sectores conurbados de los entes territoriales debe preocupar por igual al municipio, el distrito y la nación. La aplicación del principio de concurrencia en algún aspecto de la atención a la población víctima no excluye la necesidad de acudir a otros principios de corresponsabilidad para acciones de reparación o satisfacción.

El principio de complementariedad es pertinente cuando existen compromisos por el mismo asunto, pero las competencias no necesitan trabajarse conjuntamente ni interdependientemente. La complementariedad se comprende como una función de convivencia en la armonización, participación e intervención entre los distintos niveles del gobierno. Es decir, los diferentes niveles trabajan hacia el mismo asunto, pero la armonización de las competencias es necesaria para que las acciones no sean redundantes.

El principio de subsidiariedad consiste en la colaboración de los niveles superiores cuando las entidades territoriales no cuentan con la capacidad institucional para atender sus obligaciones hacia las víctimas. En el caso de Soacha, por ejemplo, en demandas por el derecho a la vivienda de población víctima, la nación interviene con recursos para ampliar la oferta.

Finalmente, un índice de corresponsabilidad debe derivar de la agregación de múltiples variables asociadas a los principios de coordinación que den cuenta de los niveles de desigualdad entre los territorios, ayudando a desarrollar tipologías que permitan procesos de nivelación objetiva. El índice de corresponsabilidad permitiría entonces conocer los niveles de desigualdad, las necesidades y capacidades en las diferentes entidades territoriales, lo cual facilitaría una coordinación eficaz. El índice constituiría además una herramienta fundamental para el desarrollo de un esquema de distribución efectiva de los recursos de la nación entre las entidades territoriales.

## SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EVALUACIÓN

Una etapa de seguimiento y construcción de indicadores de evaluación es necesaria para medir los avances de la coordinación y la política pública en la atención a la población víctima de DFI, y se hace de manera complementaria. El seguimiento debe efectuarse con base en los indicadores de gestión (desempeño y coordinación), así como en los indicadores ya existentes de goce efectivo de derechos. En tanto que todavía no existe un diseño claro para una respuesta institucional que enfrente el fenómeno del DFI de manera corresponsable, es pertinente volver a señalar los hallazgos en cuanto a gestión de la Comisión de Seguimiento, que en el marco de la Ley 1448/2011 pueden ser útiles para establecer una política pública de protección a la población víctima en contextos urbanos. La propuesta de la Comisión de Seguimiento presenta el diseño de los indicadores de gestión en términos de variables de interés, teniendo en cuenta:

### Desempeño:

- i) El diseño y desarrollo reglamentario de la política pública por parte de las entidades territoriales debe incluir las siguientes variables:
  - Competencias y responsabilidades claramente definidas.
  - Diagnóstico del fenómeno, caracterización de la población desplazada y diagnóstico de la capacidad institucional.
  - Planificación de la atención a la población desplazada.
  - Protocolos y rutas para la atención.
  - Funcionamiento institucional.
  - Políticas públicas territoriales que posibiliten que la política pública nacional para la atención a la población desplazada se adecúe a las características propias del territorio.

- ii) Financiación de la política pública por parte de las entidades territoriales. Incluye las siguientes variables:
- Apropiación de recursos propios o de gestión para la atención a la población desplazada.
  - Manejo administrativo claro y eficiente.
  - Gestión para la participación de las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) en la formulación de políticas públicas.
  - Construcción de sistemas de registro de atención a la población desplazada.
- iii) Implementación eficaz de la política pública por parte de las entidades territoriales. Incluye las siguientes variables:
- Enfoque de derechos y enfoque diferencial.
  - Información sobre normas, rutas, competencias y formas de acceder al sistema de atención.
  - Instancia de atención y coordinación.
  - Gestión de proyectos y programas.
  - Sistema de registro y atención de población desplazada.
- iv) Proceso de seguimiento y evaluación de la gestión y la ejecución de la política pública por parte de las autoridades territoriales. Incluye las siguientes variables:
- Consolidación de sistemas de información.
  - Mecanismos de evaluación y seguimiento.

#### Coordinación:

- i) Coordinación del Sistema Nacional en el territorio. Se refiere a que el nivel nacional haga un trabajo de coordinación directamente en los entes territoriales. Incluye la siguiente variable:
- Articulación institucional.
- ii) Mecanismos territoriales de coordinación. Se refiere a que los entes territoriales diseñen e implementen mecanismos eficaces orientados a tener un diálogo útil y eficaz con la nación. Sus variables están relacionadas con los principios de coordinación.
- Coordinación con concurrencia.
  - Coordinación con complementariedad.
  - Coordinación con subsidiariedad (Comisión de Seguimiento, 2010).

#### PROCESO DE CERTIFICACIÓN

La última fase del SIC establece un proceso de certificación, el cual tiene como objetivo fortalecer la gestión para cumplir con el goce efectivo de derechos de la población víctima. El proceso funciona de

dos maneras: “de un lado, verifica la contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del ECI y al GED de la población desplazada, y, de otro, imparte un sentido pedagógico-correctivo, esto es, de fortalecimiento de las capacidades territoriales” (Comisión de Seguimiento, 2010). Un proceso de certificación resulta fundamental para incentivar una respuesta institucional eficaz que enfrente las consecuencias urbanas del conflicto en entes territoriales que carecen de recursos o voluntad política para proteger a la población vulnerable.

Para la consecución de la certificación la Comisión de Seguimiento recomienda el diseño de acciones y la distribución de recursos dentro de los parámetros del protocolo de corresponsabilidad que implementa principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, atendiendo a las tipologías territoriales producto del índice de corresponsabilidad. El proceso de seguimiento a la ejecución del protocolo de corresponsabilidad deriva en constantes ajustes y constantes mejoras en la implementación del sistema integrado de corresponsabilidad. Este componente correctivo permitirá mejores niveles de gestión en el sistema y, junto a medidas sancionatorias, incentivaría a los entes territoriales y las entidades nacionales a realizar los procesos necesarios para cumplir con sus obligaciones. En casos como el de Buenaventura, el componente correctivo, con el apoyo de organismos de control disciplinarios como la Procuraduría, la Contraloría y el acompañamiento de instituciones con posibilidad de establecer sanciones penales como la Fiscalía, haría que los reclamos de la población víctima de DFI fueran tomados con responsabilidad y que la ineficiencia basada en excusas de carácter presupuestal fuera inadmisibles.

Finalmente, un proceso de certificación que también utilice como estímulo la asignación de nuevos recursos para la atención de la población desplazada, podría constituir un incentivo importante para una adopción mucho más afinada de planes de atención a la población víctima por parte de entidades municipales y departamentales.

## CORRESPONSABILIDAD EN LA LEY DE VÍCTIMAS Y EL DECRETO 4800

La Ley 1448 de 2011 genera un sistema de corresponsabilidad con base en dos instancias que permitan la coordinación corresponsable entre la nación y los entes territoriales. En primer lugar, el Artículo 159 crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), que reemplazara al antiguo Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y que en esta ocasión incluye a los entes territoriales. Este nuevo sistema tiene como objetivo la articulación de la oferta entre servicios propios y programas de otras entidades y otros niveles del gobierno. De otro lado, también tiene como obligación facilitar procesos de coordinación entre la nación y los entes territoriales para la puesta en práctica de las competencias y funciones derivadas de la organización del sistema (Ley 1448 de 2011: Art. 161).

El Artículo 172 de la Ley 1448 da a conocer la coordinación y articulación entre la nación y el territorio mediante la adopción de un SIC que tiene como objetivos:

- 1) Efectuar el acompañamiento técnico de las instancias del nivel departamental y local, para la formulación de los programas de atención y reparación integral de víctimas
- 2) Prestar la asistencia técnica, administrativa y financiera en los términos señalados en la presente ley.
- 3) Realizar comunicaciones e información oportuna sobre los requerimientos y decisiones tomadas al interior del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.
- 4) Delegar mediante convenios procesos de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar.
- 5) Proveer a las entidades territoriales la información que requieran para adecuar sus planes de atención y reparación a las víctimas y asignar eficientemente los recursos.
- 6) Establecer el sistema de monitoreo y seguimiento de las inversiones realizadas y la atención prestada para optimizar la atención.
- 7) Realizar una muestra periódica y sistemática representativa que permita medir las condiciones de los hogares atendidos por los programas de atención y reparación integral en la encuesta de goce efectivo de derechos.
- 8) Considerar esquemas de atención flexibles, en armonía con las autoridades territoriales y las condiciones particulares y diferenciadas existentes en cada región.
- 9) Establecer esquemas de complementación de los esfuerzos seccionales y locales para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas en los términos establecidos en la presente ley.
- 10) Prestar asistencia técnica para el diseño de planes, proyectos y programas de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley en el nivel departamental, municipal y distrital, para lo cual contará con la participación de dichos entes territoriales, el Departamento de Planeación Nacional y la unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Para la consecución de estos objetivos al interior del sistema se crean dos instancias. La primera corresponde a los Comités Territoriales de Justicia Transicional creados en el Artículo 173. En este se les asigna a los comités el deber de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo construidos por los entes territoriales, ayudando a coordinar con el resto de las entidades que conforman el SNARIV.

Los Centros Regionales de Atención y Reparación son definidos en el Artículo 121 del decreto 4800 como la estrategia de articulación entre las instituciones creadas para la atención y reparación integral de las víctimas. En ellos se reúne la oferta institucional existente y urgen su implementación de manera escalonada en aquellos territorios con mayor afectación por fenómenos asociados a victimizaciones. Es importante resaltar el énfasis que el decreto exhibe en cuanto a la adaptación de los comités de acuerdo con las necesidades específicas de cada entidad territorial.

La UARIV es la instancia creada para hacer efectiva tal articulación con las instituciones del sector central. Dicha instancia debe diseñar una estrategia con base en los principios de coordinación, concurrencia

y subsidiariedad para articular la oferta de políticas públicas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal en materia de ayuda humanitaria, asistencia, atención y reparación. Se deben tener en cuenta las condiciones diferenciales de las entidades territoriales como la capacidad fiscal, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el índice de presión.

Por otro lado, el Artículo 174 de la Ley 1448 y los artículos 250 y 251 del Decreto 4800 establecen una serie de competencias de las entidades territoriales dentro del SNARIV. Sin embargo, cabe señalar que se sigue reconociendo la necesidad de implementar un SIC como principal herramienta de la exigencia de las competencias que se asignen a los entes territoriales. Mientras tanto, el artículo 254 requiere que como mínimo debe tenerse una caracterización de las víctimas de acuerdo con un enfoque territorial, la asignación presupuestal correspondiente y el mecanismo utilizado para su evaluación y seguimiento.

El Artículo 259 del decreto 4800 atiende la recomendación de la Comisión de generar mecanismos de ayuda interinstitucional que mejoren las lógicas de coordinación. Lo mismo sucede con los mecanismos de seguimiento y evaluación que se utilizan como insumo para la gran mayoría de los indicadores de gestión y coordinación recomendados por la Comisión de Seguimiento. El asiento de las víctimas en las mesas de trabajo sobre la definición de la política pública también es un punto que el Decreto 4800 recoge ampliamente.

Quizás la mayor divergencia entre las recomendaciones de la Comisión y la reglamentación de la ley es la falta de incorporación de las diferencias territoriales en el tema fiscal. La incorporación de esta variable es de vital importancia para la puesta en marcha del proceso de nivelación objetiva enunciado en el texto de la Comisión, puesto que es una de las variables más importantes para hacer operativo el índice de corresponsabilidad y, por lo tanto, una asignación de competencias y responsabilidades que tenga en cuenta las diferencias territoriales que supone la atención de la población víctima. La falta de relación entre la asignación de competencias y de recursos constituye la ausencia más importante dentro de la formulación del SIC en la Ley 1448 y el Decreto 4800.

Reconociendo los avances importantes recogidos por la ley, también es cierto que dentro de la misma, así como en su reglamentación, no se incluyeron mecanismos concretos para el ejercicio de los principios de corresponsabilidad que permitan un funcionamiento serio de un SIC.

El reto de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para atender a la población víctima persiste en el marco de la Ley 1448/2011 y demanda un compromiso mayor de los entes territoriales para establecer un protocolo de corresponsabilidad que les permita responder gradualmente a la creciente demanda de una atención digna y oportuna a todos los hechos victimizantes, entre ellos el DFI. Mientras no se implemente un SIC efectivo que atienda la batería de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos y una perspectiva de soluciones sostenibles, la respuesta de las autoridades locales seguirá siendo deficiente y apoyada en la excusa de la escasez de recursos y la debilidad institucional.

A continuación se presenta la situación de la respuesta institucional en Bogotá, Cúcuta y Quibdó con base en el trabajo de campo de CODHES y los Planes de Acción Territorial de los municipios o departamentos.

## **SITUACIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN BOGOTÁ, CÚCUTA Y QUIBDÓ**

Uno de los objetivos del presente informe es comparar los alcances en la respuesta institucional al DFI entre los municipios pequeños —cuya categoría para las regalías es menor, su capacidad es más reducida y sus ingresos limitados— y entidades territoriales capitales con mayor capacidad de gestión. La hipótesis sobre este contraste se basó en la idea de que, en una perspectiva todavía centralizada de la política pública, los municipios que no son ciudades capitales tienen más problemas para brindar una respuesta digna y efectiva a las víctimas.

Si bien este es el caso en la ciudad de Bogotá, donde la voluntad política y la asignación presupuestal del Plan de Desarrollo intentan hacer frente al desbordamiento en la atención en el distrito con la ventaja de ser la ciudad donde se concentra toda la institucionalidad del país, no sucede lo mismo en capitales como Cúcuta y Quibdó donde la coordinación interna de las autoridades locales es muy precaria y la falta de priorización eficiente de los recursos se traduce en una atención insuficiente a las víctimas que incumple lo dispuesto en la Ley 1448/2011.

Además de los retos particulares que enfrenta cada uno de los entes territoriales que se mencionan en este apartado, CODHES quiere hacer un llamado general sobre el fenómeno ilegal e inconstitucional del reclutamiento forzado por parte del Ejército Nacional. En Bogotá, Cúcuta y Quibdó se recibieron denuncias de jóvenes víctimas del conflicto que estaban siendo llevados contra su voluntad en redadas del ejército. Estos jóvenes incluyen miembros de comunidades afrodescendientes e indígenas. La situación, además de mostrar otra de las crisis en cuanto a respuesta institucional, refleja las difíciles circunstancias en las zonas urbanas para las víctimas y en especial las que pertenecen a grupos étnicos, que además de enfrentar las vicisitudes propias de la ciudad encuentran en la fuerza pública una amenaza en vez de una protección.

### **BOGOTÁ**

La ciudad de Bogotá cuenta con un proyecto específico de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas que se enmarca dentro del eje estratégico del Plan de Desarrollo: una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo y el programa Bogotá Humana por la dignidad de las víctimas. El proyecto está planteado a 2016 y cuenta con un presupuesto de 85.435 millones de pesos. Esta iniciativa es una adecuación del PIU de Bogotá que estaba proyectado hasta 2020 y el PAT que todavía está en una fase de ajuste final y que ya cuenta con la firma del alcalde mayor.



Según la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital (EBI-D) del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Alcaldía Mayor<sup>46</sup>, Bogotá es la ciudad con mayor recepción de población desplazada en el país en la actualidad. De acuerdo con el Sistema de Población Desplazada de Acción Social (SIPOD), a septiembre 30 de 2011 había en el país un total de 3.775.416 personas en situación de desplazamiento forzado, equivalente a 867.756 hogares. De este total, entre 1997 y 2011 Bogotá recibió 320.518 personas (82.637 hogares), lo cual significa que la ciudad recibió cerca del 8,3% frente al total de población nacional.

El PIU para Bogotá 2011-2020 destacó que entre 1997 y 2010 el 40% de la población que llegó desplazada a Bogotá era menor de edad y el 4% personas adultas mayores. Esto quiere decir que por lo menos el 45% de la población en situación de desplazamiento residente en el distrito capital se encuentra bajo la definición de sujetos de especial protección constitucional que se suma a su condición de víctimas.

En la ficha técnica el distrito reconoce, además de ser el principal receptor de población desplazada en todo el país, que es también expulsor y registra DFI entre localidades. De acuerdo con el SIPOD, entre 1981 y marzo de 2011 hay 2.524 registros de desplazamiento intraurbano en la ciudad de un total de 5.464 registros de personas que se han desplazado desde Bogotá. Esto significa que aproximadamente el 50% de las personas registradas como expulsadas desde Bogotá tiene como destino final otra localidad o barrio dentro del distrito capital, lo cual requiere una atención urgente de la administración hacia esta población.

El PIU, aprobado en julio de 2011, incluyó la visión de víctimas de la violencia, ampliando su radio a otros delitos contra los derechos humanos y el DIH dentro del marco de la Ley de Víctimas. El documento presenta un mapa estratégico para la Ley 1448 que permite abordar la política pública desde el accionar con un enfoque de derechos y busca una articulación interinstitucional. Como se mencionó, esta estrategia está siendo revisada para la finalización del PAT e incluye las siguientes líneas estratégicas:

- 1) Fortalecer un sistema distrital de prevención, atención y reparación integral y diferencial a víctimas del conflicto armado.
- 2) Diseñar, formular y adoptar un plan de atención y reparación integral a las víctimas que incluya orientación y coordinación de las acciones de la Administración Distrital para la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios a través de la Secretaría Técnica del Comité de Justicia Transicional, y articulación de la oferta de atención y reparación integral para las víctimas del conflicto armado que habitan la zona rural del Distrito teniendo en cuenta fórmulas de integración ciudad-región.

46. <http://bit.ly/14kBlq3>. Todas las estadísticas e información que siguen son tomadas directamente del documento citado.

- 3) Implementar el modelo de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto en coordinación con la nación en los Centros Dignificar. El modelo de atención Dignificar, que se lleva a cabo en los Centros de Atención Distrital Especializada (CADE), pretende un cambio en la cultura institucional y en las prácticas de las y los servidores públicos responsables de la atención a las víctimas a partir de una oferta interinstitucional concentrada en un solo espacio. Además implica el ajuste de la estructura y el funcionamiento de los CAVIDH y las UAO, cuyos ejes de atención son salud, educación, atención psicosocial, asistencia humanitaria y de emergencia en siete Centros Dignificar.
- 4) Beneficiar a 8.000 familias víctimas del conflicto armado con asesoría y acompañamiento jurídico relacionado con los procesos de reparación integral establecidos. La Estrategia de Asistencia Jurídica a las Víctimas consiste en el acompañamiento en sus reclamaciones jurídicas, tanto de índole administrativa como judicial e incluye, entre otros aspectos, el de la reparación integral.

El objetivo general del proyecto parte de la necesidad de asistir integralmente a 40.0000 hogares víctimas del conflicto armado a través de un modelo de atención que desarrolle el Plan Distrital de Atención y Reparación a Víctimas y la Política Pública de Víctimas, con un enfoque de derechos diferencial, étnico, transformador y con un horizonte de democratización para la ciudad.

La propuesta de atención a víctimas en Bogotá intenta responder a un fenómeno que según cifras de CODHES incluye a más de 500.000 víctimas del conflicto que desde hace dos décadas llega a la capital en busca de una mejor oferta institucional. En este sentido, la iniciativa es valiosa pero al mismo tiempo insuficiente.

En las visitas de CODHES a cada uno de los Centros Dignificar, y en los diálogos sostenidos con la entidad encargada de la atención y reparación a víctimas en el Distrito Capital (la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación), se encontró que la fuerte voluntad en términos políticos, jurídicos y presupuestales, así como la conjunción de la oferta institucional en un solo sitio que facilita el acceso para las víctimas y la disposición de la mayoría de funcionarios públicos por llevar a cabo un trabajo comprometido, se encuentra con dificultades de gestión e implementación en tanto que las localidades se ven desbordadas por el alto número de personas que se deben atender.

Más equipos, recursos y personal todavía son necesarios y una precisión en cuanto a los alcances de la ayuda humanitaria inmediata —que consiste en cartas cheques individuales de hasta \$160.000 mensuales por tres meses o más dependiendo de las condiciones de vulnerabilidad de la familias desplazadas— debe evaluarse. Bogotá cada día recibe más víctimas provenientes de diferentes lugares del país, especialmente del Pacífico, en busca de las ventajas en la oferta institucional, pero ello ha conllevado a prácticas oportunistas por parte de falsos líderes que piden porcentajes de las ayudas humanitarias y fomentan el confinamiento en barrios marginales de la ciudad.

La Alta Consejería cuenta con un equipo dedicado exclusivamente al enfoque étnico. Según datos de la UARIV proporcionados a la alcaldía, que no cuenta con cifras de grupos étnicos actualizadas, de las 402.338 víctimas en Bogotá a junio 1 de 2013, 349.957 no se identifican como pertenecientes a etnias, 39.066 son afros y 9.496 se reconocen como indígenas. La alta presencia de comunidades cuyo principal referente cultural es el territorio también plantea retos en el enfoque diferencial que pretende implementar la administración distrital. Juana Patarroyo, coordinadora del equipo étnico de la alcaldía, reconoce los siguientes desafíos en la materia:

- Seguir adecuando la oferta distrital para la asistencia y atención a víctimas de pueblos indígenas con perspectiva intercultural y garantista de los derechos de las víctimas (alojamientos diferenciales, ayudas humanitarias, minutas alimentarias, vinculación de gestores étnicos para el acompañamiento).
- Necesidad de actualizar y revisar el acceso de grupos étnicos al RUV. No han accedido muchos por falta de conocimiento de sus derechos y de claridad para la toma de declaración. En este sentido es fundamental actualizar los censos.

El proceso de atención de la comunidad embera es un ejemplo emblemático de la respuesta institucional frente a grupos étnicos en situación de desplazamiento en la capital. En Bogotá habitaban 908 emberas a junio de 2012, de los cuales solo 18 expresaban su deseo de retornar. En diciembre retornaron 530 personas y todavía permanecen en el albergue 435 embera katio que no pueden regresar a sus territorios a causa de la seguridad en el Alto Andagueda, en el departamento de Chocó. Los indígenas que permanecen en la ciudad reciben una respuesta institucional con base en un enfoque de atención humanitaria de urgencia. Sin embargo, la UARIV ha establecido convenios para proyectos productivos en Risaralda bajo una perspectiva de reubicación. Allí se han dado 95 subsidios de vivienda. Entre tanto, la salud y educación de niños, niñas y jóvenes con enfoque diferencial sigue siendo un esfuerzo en dicha etapa de atención. La UARIV lleva a cabo comités semanales en el alojamiento donde se decidió la capacitación a jaibanás en medicina occidental, se discutieron parámetros de nutrición que no coincidían con las minutas alimentarias de la secretaria distrital, se construyó un programa diferencial de alimentación y se aceptó la colaboración en vestido para la comunidad por parte de la empresa privada. Así mismo, se está trabajando en proyectos productivos para los hombres de la mano del SENA.

En tanto que la situación de seguridad no es la apropiada en los territorios de donde proviene la comunidad embera asentada en Bogotá, el proceso se sigue evaluando con base en recomendaciones del Ejército Nacional. La comunidad permanece entonces en el albergue cuyas condiciones han mejorado notablemente en las últimas dos administraciones. Sin embargo, la pregunta que surge con respecto a este tipo de respuesta institucional en la capital es qué tan sostenible es en términos de soluciones para la población. Permanecer casi una década en una etapa de asistencia de emergencia termina por dificultar procesos organizativos de superación de la vulnerabilidad que provengan de la misma comunidad.

Mientras la visión de algunos funcionarios de la alcaldía y la UARIV es que idealmente no se puede estimular un proceso de integración local de comunidades indígenas en Bogotá, la asistencia se sigue prolongando y el daño a los procesos culturales continúa. Una perspectiva de inclusión en contextos urbanos es incluso preferida por jóvenes de la comunidad y por otras poblaciones indígenas en localidades como Ciudad Bolívar o Fontibón, quienes expresan su deseo de hacer parte de la ciudad, en espacios rurales o urbanos. Si bien no parece que esta solución sea la más indicada en términos de preservación de prácticas culturales y territorialidad, la integración local de pueblos indígenas y afro puede considerarse una estrategia de mediano plazo que incluya a la población en las dinámicas de la ciudad en vez de aislarla con programas de asistencia, siempre y cuando las iniciativas respondan a las decisiones libres e informadas de la comunidad. La complejidad de la situación de los casi 10.000 indígenas en Bogotá y los cerca de 40.000 afrodescendientes obliga a pensar en las personas que migran forzosamente a la capital, no como intrusos que deben retornar lo antes posible a sus territorios sino como parte orgánica de los procesos diversos de la cultura urbana que obliga a generar medidas sostenibles con el menor daño posible para que hagan parte activa de la sociedad.

Bogotá es entonces un escenario de contrastes que muestra las grandes contradicciones con respecto a la atención a víctimas en el país. La voluntad política que se topa con problemas de gestión y desbordamiento de capacidades obliga a pensar el entorno urbano como una síntesis de diversas ciudadanías que, en un enfoque de goce efectivo de derechos y soluciones duraderas, debe pensar la inclusión como estrategia de protección frente al DFI. El distrito capital puede convertirse en un ejemplo de la superación de las condiciones de vulnerabilidad si se presta como prueba piloto, tanto para estrategias de corresponsabilidad (como puede ocurrir con la del municipio de Soacha y la nación en áreas conurbadas) como para la implementación de programas de reubicación e integración local que brinden espacio a las víctimas y atiendan a la población residente sin discriminación.

## CÚCUTA

En la ciudad de San José de Cúcuta la atención a víctimas carece de una articulación institucional efectiva y de una voluntad política clara por parte del gobierno local. Más allá de la iniciativa de construir un centro para la atención a víctimas que incluye una inversión cercana a los 4.000 millones de pesos (en un acuerdo de complementariedad con la UARIV), no se precisa una política integral de respuesta institucional al desplazamiento en general o al DFI.

De acuerdo con cifras de la alcaldía, Cúcuta cuenta con al menos 70.000 víctimas, la mayoría de desplazamiento forzado. Sin embargo, en la alcaldía solo hay un funcionario delegado para la atención, mientras el Norte de Santander sigue padeciendo graves problemas de orden público que motivan el desplazamiento de personas, sobre todo provenientes de la zona del Catatumbo. Es por esta razón que todavía no existe un PAT finalizado para la ciudad y el plan de prevención de derechos humanos en Cúcuta

no tiene recursos para su implementación. De esta manera, los protocolos de atención que existen son insuficientes y los auxilios de arriendo que pretenden constituirse como parte de un programa de atención no tienen una vía clara de acción como tampoco lo tiene el plan de contingencia, donde la georeferenciación de la población vulnerable y la identificación de los escenarios de riesgo no es motivada por la institucionalidad sino por ONG internacionales.

Más allá de acercamientos políticos entre los municipios de frontera para dialogar acerca de estrategias de seguridad para enfrentar las economías ilegales, no existe una visión clara de cómo garantizar la seguridad en los lugares de asentamiento, ni como proteger a los jóvenes del reclutamiento por parte de GPD. La acción prolongada de grupos paramilitares en la ciudad terminó por afectar el movimiento social en la ciudad y son comunes los señalamientos y la desconfianza con respecto a cualquier iniciativa civil que propenda por los derechos de las víctimas. Aparte de los problemas en la toma de declaraciones señalados en el capítulo de registro, la población víctima evita el contacto con la institucionalidad por desconfianza y miedo a retaliaciones de los grupos armados.

Mientras la violencia crece en la ciudad con atentados terroristas con explosivos, la fuerza pública niega la gravedad de las acciones y atribuye los hechos a delincuencia común. Bajo esta lógica, quienes son capturados y denominados como “cabecillas” surgen constantemente sin que se mejoren las condiciones de seguridad. En contraste, políticas para proteger el espacio público ponen en riesgo la fuente de ingresos de muchas familias en situación de desplazamiento que dependen de las ventas ambulantes para su subsistencia. La administración local lleva a cabo planes de recuperación del espacio público sin ofrecer programas alternativos productivos para los vendedores ambulantes, en su mayoría víctimas del conflicto. Esta medida de la administración local es un causal de DFI, pues las personas afectadas optan por moverse a diferentes barrios de la ciudad donde puedan encontrar otro medio de sustento, exponiéndose así, especialmente los jóvenes, a la acción de los grupos armados.

El preocupante panorama institucional en la ciudad de Cúcuta se suma a las inquietudes que genera entre la población el PAT del departamento del Norte de Santander. A continuación se presentan las recomendaciones hechas el 8 de febrero de 2013 a la Secretaría de Víctimas de la Gobernación de Norte de Santander en un espacio de discusión convocado por la UARIV. El ejercicio sintetiza las principales preocupaciones de protección sobre el desplazamiento forzado que debe enfrentar la ciudad y que incluyen indicaciones con respecto a la violencia urbana:

<b>Gobernación de Norte de Santander - Secretaría de Víctimas</b>
<b>Diálogo técnico sobre el PAT Norte de Santander</b>
<b>Ejercicio de diálogo que se tuvo de manera conjunta entre la Secretaría de Víctimas en conjunto con NRC, GIZ, OEA, UARIV, CHF, OCHA Y ACNUR con el objetivo de identificar vacíos persistentes en el PAT y las acciones complementarias de las organizaciones al mismo PAT.</b>
Vacíos en el diseño de respuesta en el PAT Norte de Santander.
Como análisis general se estima que el diseño del plan se limita a los recursos existentes y no plantea un ejercicio de identificación de problemáticas y comunidades que permitan un ejercicio de consecución de recursos o de activación de los mecanismos de coordinación político administrativa (conurrencia, subsidiariedad, complementariedad).
El PAT adolece de un plan de promoción de la participación efectiva de la población desplazada y víctima de la violencia en la construcción de sus políticas.
El proceso de caracterización y contexto debe ser complementado por información relacionada con amenazas de líderes, acceso a la educación y la salud, desplazamientos masivos, población retornada, población reubicada, población afrocolombiana, población indígena, comunidades en riesgo de desplazamiento o comunidades con informes de riesgo y alertas tempranas.
Se sugiere incluir un plan de fortalecimiento a las entidades territoriales del departamento en los procesos de implementación de los PAT municipales en su estructura programática y también en el diseño y gestión de los diferentes proyectos que pueden y deben generarse al interior de los CTJT. En este sentido, se propone definir un plan departamental de fortalecimiento de la participación efectiva de las víctimas para que así pueda haber claridad sobre la manera cómo se van a implementar este tipo de recursos.
Se sugiere una revisión de las actividades relacionadas con el proceso de prevención del riesgo de MAP. Deben ser fortalecidos tanto en su diseño como en los presupuestos que han sido asignados.
En las intervenciones propuestas para proyectos productivos se plantean como recursos disponibles solo 500 millones de pesos y, además de plantear que esto es realmente insuficiente, se propone incluir una acción relacionada con un banco de proyectos de las comunidades en donde se encuentra concentrada la mayoría de población desplazada y víctima como comunidades retornadas, reubicadas, con procesos de reparación colectiva y en proceso de integración local, es decir, los barrios en donde hay mayor concentración de población desplazada. De la misma manera, se propone articular estas acciones con las actividades que el mismo plan tiene para la identificación del perfil vocacional, redes, procesos y proyectos de emprendimiento. Frente a la capacitación en proyectos productivos se sugiere definir las zonas y a la vez incluir en esta priorización al pueblo barí.
Se propone un ejercicio de revisión de coherencia con respecto a actividades, objetivos e indicadores en las intervenciones diseñadas en las líneas de protección a la vida.
En lo que respecta a los temas relacionados con violencia de género y violencia sexual se propone enfatizar sobre cuáles son las acciones puntuales desde el nivel departamental en estos temas, tanto en términos generales como en intervenciones que se plantean en los CAIVAS y CAVIF.
Pese a que se plantean acciones para desarrollar un plan de contingencia departamental se sugiere definir una capacidad de respuesta con recursos determinados para concurrir con los municipios que tienen que enfrentar la respuesta a las emergencias que se presenten. En este sentido, se propone que en el proceso de construcción del plan de contingencia departamental se defina un criterio para lograr mayor impacto y mejores recursos para responder a las emergencias desde el nivel departamental o, si es más eficiente, hacer una distribución de unas pequeñas bolsas a los municipios más débiles y afectados. Se debe tener en cuenta la necesidad de desarrollar acciones para fortalecer la capacidad de respuesta en términos de alojamientos, albergues y atención psicosocial inmediata.

<p>Se propone definir más claramente el proceso de caracterización y de base de datos de víctimas que se plantea por 30 millones. En este sentido se sugiere que el ejercicio de caracterización haga un piloto en algunos municipios.</p>
<p>En lo que se refiere a los procesos de formalización a la tierra no se encuentran actividades y se propone no solo incluirlas sino diferenciarlas frente a lo que son las actividades del proceso de restitución de tierras. En la revisión que se propone es muy importante no excluir casos emblemáticos que vienen en un trabajo con el nivel nacional y el proceso de ampliación y saneamiento del resguardo indígena barí.</p>
<p>En las acciones planteadas como garantías de no repetición se sugiere definir más claramente aquellas que sobre este aspecto van a orientar la inversión de los 300 millones.</p>
<p>En el tema de educación se recomienda definir lugares de intervención en los procesos de apoyo de uniformes; de la misma manera se propone que se incluyan las actividades que la misma gobernación viene realizando y coordinando con el nivel nacional.</p>
<p>Es una recomendación que la gobernación haga un ejercicio de priorización de sus intervenciones en el que se estén desarrollando más actividades de justicia. Dicho ejercicio puede estar basado en criterios técnicos como índice de presión de población desplazada para intervenciones de integración local, reubicaciones, retornos y de los mismos procesos de restitución. Sobre las intervenciones en prevención y la misma protección de seguridad vida e integridad de los desplazados y las demás víctimas a través de un ejercicio de índice de riesgo que sea elaborado a través de un ejercicio de elaboración de un mapa de riesgo.</p>
<p>Se recomienda dar una revisión al proceso de indicadores planteados en el PAT para así poder incluir y concordar los indicadores propuestos con los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos. En un sentido similar, se propone incluir en el PAT las principales órdenes de la Corte Constitucional.</p>
<p>Se propone que también se incluyan intervenciones en términos de reconciliación, perdón y esclarecimiento de la verdad.</p>
<p>Al evidenciarse ausencia en el diseño de medidas de respuesta a las situaciones postfallo en procesos de restitución, se sugiere que estas sean incluidas. En este sentido, debe incluirse el protocolo de acompañamiento y entrega del patrimonio restituido.</p>
<p>En términos de garantías de no repetición se observa que hay una tendencia a relacionarlas con lo que son los procesos de rehabilitación, sin embargo, se recomienda que se incluyan acciones para este proceso en el PAT. En el mismo sentido se sugiere incluir actividades relacionadas con el tema DDR, más la activación de un protocolo de protección en los casos de amenazas.</p>
<p>En torno a las intervenciones que se tienen planteadas en el PAT, frente a los ejercicios de verdad histórica, se propone desarrollar un ejercicio de organizar los archivos que la misma gobernación tiene frente a observatorios, seguimiento a la situación de derechos humanos y conflicto.</p>
<p>Se recomienda también separar los temas relacionados con tierras de las actividades de seguimiento a retornos y reubicaciones.</p>
<p>En la sección de asistencia y atención deberían incluirse como actividades la promoción y realización de ejercicios de activación de las rutas de atención municipales y de atención individual; protección de tierras y patrimonio, protección de vida e integridad (incluye amenazas), prevención de reclutamiento, violencia sexual, MAP, protocolo de reunificación con el ICBF y el protocolo de acceso a libretas militares.</p>
<p>La política de prevención de desplazamiento debe incluir acciones para la elaboración de un mapa de riesgo departamental y para desarrollar un mecanismo de monitoreo de informes de riesgo y alertas tempranas que se incluya en el plan de prevención y protección.</p>
<p>Frente a los procesos de reparación colectiva, retornos y reubicaciones, hacer una focalización de los existentes y sobre estos incluir un programa de promoción de los planes de respuesta a estos procesos en los cuales se incluyan acciones relacionadas con vivienda, proyectos agropecuarios, etcétera.</p>

Como anotaciones generales se mencionan las siguientes: 1) revisar el contexto para determinar si muchas de las informaciones planteadas pueden ser incluidas como anexos al documento. Esto debido a que el contexto inicial (principal) debe plantearse como un marco de guía sobre qué acciones concretamente han producido las víctimas y el anexo puede incluir esta información; 2) incluir en el PAT acciones para el área metropolitana de Cúcuta y Villa del Rosario; 3) revisar la coherencia y claridad de las acciones relacionadas con el componente de asistencia y atención, así como revisar las intervenciones en salud y educación; 4) revisar la competencia del sistema de seguridad social en las acciones relacionadas con auxilios funerarios.

Nota: las ideas contenidas en este ejercicio de equipo son producto tanto del trabajo y análisis de cada una de las agencias como de algunos de los diálogos realizados en la sesión de trabajo del viernes 8 de febrero. CODHES reproduce el texto íntegro en tanto que considera el análisis y sugerencias pertinentes para precisar la formulación de los PAT en todos los municipios del país.

## QUIBDÓ

Los problemas de respuesta institucional en Quibdó son muy similares a los encontrados en Cúcuta, Tumaco y Soacha: falta de caracterización, planificación, coordinación y recursos para atender a la población víctima, junto con una debilidad institucional estructural, que en el caso del Chocó se agrava por las condiciones generales de pobreza en el departamento. Tal y como ocurre en otras ciudades con una mayoría de población afrodescendiente y con alta presencia de grupos indígenas, los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 no están siendo tenidos en cuenta de manera sistemática en la respuesta institucional. Hasta junio de 2013, con la llegada de la Unidad de Restitución, comenzó a hacerse evidente la necesidad de un enfoque diferencial en la atención a víctimas.

Resultan muy preocupantes las condiciones de la UAO en la ciudad. El coliseo de boxeo fue dispuesto para la recepción de víctimas y recibe un promedio de 300 personas al día. Las difíciles condiciones para los funcionarios hicieron que el MP no pudiera prestar sus servicios en estas instalaciones, lo cual ha hecho más complicada la toma de declaraciones. Solo hasta mayo de 2013 se estableció un enlace para la atención a víctimas con la administración local que se ha basado en asesoría logística y no en la formulación de estrategias claras de atención. La falta de recursos y personal dificultan el seguimiento a procesos y conducen a redundancias en las acciones locales. En este sentido hace falta una formación particular para funcionarios públicos y organizaciones de víctimas en la Ley 1448/2011, sus decretos reglamentarios y los decretos ley de enfoque étnico. En tanto que no hay estructuras de apoyo que reflejen resultados y acciones de impacto, las iniciativas de la UARIV no encuentran un espacio indicado en el contexto local, máxime cuando los lineamientos de participación no se construyen en un diálogo con los territorios cuyas condiciones particulares son muy distintas a las esperadas en los protocolos. Al cierre de este informe, la construcción del PAT todavía estaba en una fase incipiente y los ejercicios de caracterización de la población víctima eran muy precarios. Los recursos destinados para la atención no se han determinado todavía y la única estrategia clara de asistencia es la construcción de la casa de víctimas en el centro de Quibdó que está pasando por problemas de gestión para iniciar la obra.



La secretaria de planeación de Quibdó reconoce que una economía del rebusque desbordada, que responde a una tasa de desempleo por encima del 51%, ocasiona problemas de seguridad y generación de ingresos. En tanto que los espacios públicos para la recreación son escasos, los grupos armados pueden cooptar más fácilmente a jóvenes que salen de las escuelas. Sin espacio público y con una precaria red de servicios, la población quibdoseña vulnerable encuentra muy difícil una atención diferenciada para la población víctima y los escenarios de riesgo que genera la situación no son atendidos con prontitud por el ente territorial.

La atención a las comunidades indígenas es una de las situaciones más preocupantes en Quibdó. Los asentamientos en contextos urbanos padecen graves problemas de salubridad y la respuesta institucional se limita a visitas esporádicas sin garantizar soluciones estructurales. A continuación se hace un breve resumen de tres asentamientos identificados en las visitas de campo realizadas por CODHES en Quibdó y que se consideran alarmantes y exigen una respuesta institucional inmediata.

### Situación de las comunidades indígenas desplazadas asentadas en la zona urbana de Quibdó

#### Comunidad indígena desplazada asentada en la sede de OREWA, situada en el barrio Cabí

En este asentamiento se encuentran cuatro familias en situación de desplazamiento pertenecientes a la etnia embera eyabida provenientes del norte del Chocó, principalmente de los municipios de Acandí y Unguía. Las razones del desplazamiento fueron enfrentamientos entre grupos guerrilleros y paramilitares y amenazas directas en contra de líderes de la comunidad.

#### PRINCIPALES CARENCIAS

En el asentamiento no se cuenta con fuentes de agua potable. Las familias carecen de infraestructura o tanques adecuados para su recolección. En estos momentos, el agua para el consumo es agua estancada, totalmente insalubre. Además no existen medios para la disposición de basuras y aguas negras.

Hay un problema muy agudo en materia de alimentación. Las familias no tienen acceso a fuentes de ingresos y en el sitio de asentamiento no pueden realizar sus prácticas materiales tradicionales, por lo cual se ven imposibilitadas para suplir las necesidades alimentarias básicas.

Adicionalmente, las viviendas presentan carencias estructurales en cuanto a materiales y adecuación necesaria para garantizar condiciones de vida dignas. Dentro de las familias desplazadas se encuentran niños, niñas y adultos mayores.

Hay denuncias por parte de los líderes de violación al derecho al libre culto dentro de las escuelas a las cuales asisten los niños y las niñas de la comunidad.



Foto 1: Vivienda de familia embera desplazada y asentada en la sede de OREWA en Quibdó.



Foto 2: Lugar de asentamiento de una familia embera desplazada en Quibdó.

### Comunidad indígena desplazada ubicada en el asentamiento Villa Gloria, situado en el Km. 7 de la vía Quibdó-Pereira

En el asentamiento subnormal, establecido hace 5 años y ubicado en el borde de la carretera se encuentran desplazadas 27 familias (124 personas) pertenecientes a la etnia embera dovida, provenientes de las comunidades de Miácora y Moamia en el Alto Baudó. En el territorio también se encuentran asentadas familias desplazadas (que han venido llegando de manera progresiva, las más recientes hace 2 años) pertenecientes a otras comunidades indígenas, con lo cual el número de personas en situación de desplazamiento ubicadas en Villa Gloria ascendería aproximadamente a 300.

#### PRINCIPALES CARENCIAS

El problema más urgente está relacionado con el acceso al agua potable. El líquido para el consumo y el aseo personal proviene de una quebrada contaminada, situada a pocos metros del asentamiento. Por esta razón las personas de la comunidad, especialmente los niños y niñas, sufren constantes enfermedades como diarrea e infecciones en la piel.

La situación en materia alimentaria también es crítica. La comunidad no cuenta con fuentes de ingresos, lo cual ha conllevado un escenario sumamente grave de hambre y desnutrición. En la comunidad hay madres gestantes, niños, niñas y adultos mayores.

En materia de vivienda, las circunstancias también son muy precarias. Hay carencias en cuanto a los materiales y se presenta una fuerte situación de hacinamiento.

Hay deficiencia en el registro. No todos los integrantes de la comunidad han declarado la situación de desplazamiento. Los líderes manifiestan que no han sido incluidos en el RUV y que la UARIV no les ha proporcionado ningún tipo de asistencia.



Foto 3: Fuente de agua para higiene y consumo de la comunidad indígena asentada en Villa Gloria.

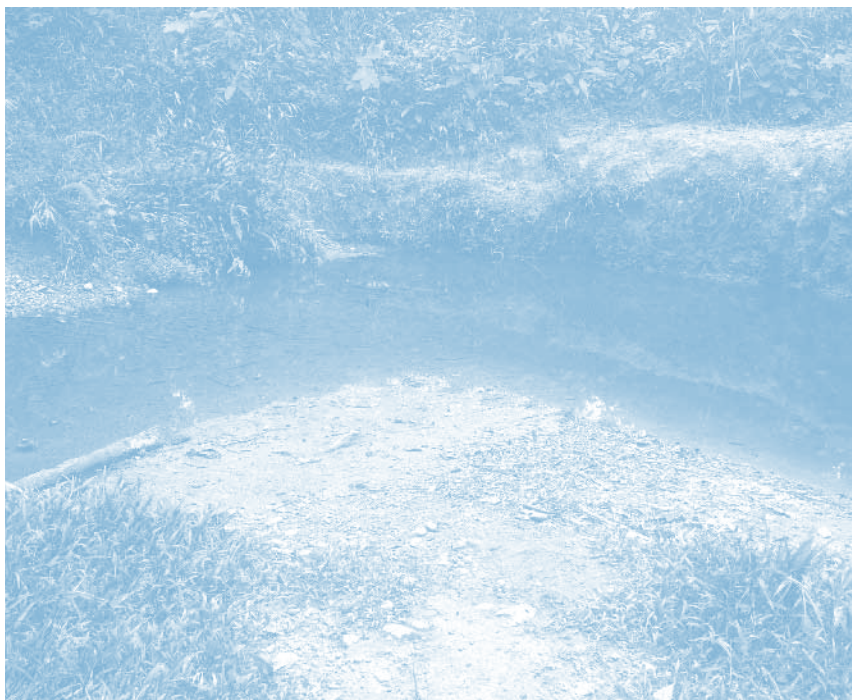


Foto 4: Fuente de agua para higiene y consumo de la comunidad indígena asentada en Villa Gloria.



Foto 5: Integrantes de las comunidades indígenas ubicadas en el asentamiento Villa Gloria.

### Comunidad indígena desplazada situada en el asentamiento Villanueva

En el asentamiento se encuentran 12 familias desplazadas (72 personas), pertenecientes a la etnia wounaan, provenientes del medio San Juan. Los motivos del desplazamiento fueron las constantes amenazas por parte de la guerrilla, debido a su resistencia frente a los cultivos ilícitos. En un primer momento se desplazaron al municipio de Istmina, en donde fueron perseguidos, razón por la cual tuvieron

que desplazarse a Quibdó, en donde se ubicaron, pese a pertenecer a la etnia wounaan, en unos predios de propiedad de un líder embera adscrito a la asociación Fedeorewa.

La cooperación internacional que opera en el municipio pretendía llevar a cabo un programa de mejoramiento de vivienda, para lo cual necesitaban que toda la comunidad se asociara en una gran organización indígena. Siguiendo su procedencia étnica, algunas familias optaron por asociarse a la organización Woundeco, bajo el nombre de Comunidad Wounaan Phubuur y desplazarse a terrenos cercanos que son propiedad del municipio de Quibdó. Entretanto, las familias restantes permanecieron en los territorios del líder embera, asociados a la organización Fedeorewa. Por esta razón, existen en la actualidad 2 asentamientos cercanos con población indígena desplazada (Wounaan fubur: 5 familias; Villanueva 1: 7 familias) que padece el mismo grado de vulnerabilidad.

#### PRINCIPALES CARENCIAS

Las condiciones de vivienda son bastante deficientes, ya que en su gran mayoría están protegidas solo con plástico. La mayoría de los niños no se encuentra matriculados en alguna institución educativa. Los miembros de la comunidad, pese a estar vinculados al sistema de salud, no reciben atención oportuna. No cuentan con fuentes de acceso a agua potable. El agua de consumo y aseo personal se encuentra estancada y es recolectada de un mismo sitio. Se presentan carencias muy graves en materia de alimentación. La situación de hambre es sumamente preocupante. Los niños y niñas presentan enfermedades recurrentes tales como diarrea, paludismo, gripa e infecciones en la piel. La comunidad no posee fuentes permanentes de ingreso.

Los integrantes de esta comunidad están incluidos en el RUV, recibieron una ayuda humanitaria en septiembre de 2012 y desde entonces no han sido beneficiarios de algún otro tipo de asistencia.



Foto 6: Viviendas de la comunidad wounaan desplazada y ubicada en el asentamiento Villanueva.

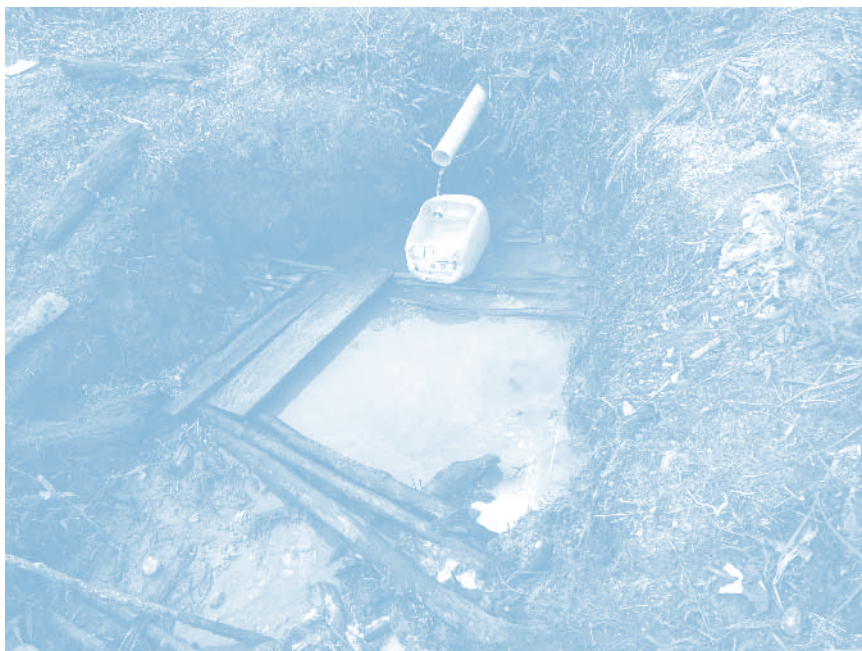


Foto 7: Fuente de agua para higiene y consumo de la comunidad indígena asentada en Villanueva.

### Comunidad indígena desplazada ubicada en el asentamiento Villa Virginia

En el asentamiento, ubicado a pocos metros de la sede de OREWA, en el barrio Cabí, se ubican 16 familias provenientes del Alto Baudó, que llegaron desplazadas en el año 2009. Adicionalmente, en septiembre de 2013 llegaron 8 familias desplazadas de la cuenca del río Cuya, en el municipio de Bojayá. Estas nuevas familias no han sido incluidas en el RUV y no han recibido ninguna ayuda por parte del municipio o la UARIV.

#### PRINCIPALES CARENCIAS

Las familias no tienen acceso a agua potable. El agua para el consumo es recolectada de una quebrada, en condiciones no aptas. También se presentan graves deficiencias en materia alimentaria, debido a las difíciles condiciones económicas que enfrenta la comunidad. En el asentamiento hay niños, adultos mayores y mujeres en estado de embarazo.

Los adultos encuentran sustento solo a través del rebusque, lo cual no garantiza una fuente sostenible de ingresos. También se presentan condiciones precarias e inadecuadas de vivienda. La comunidad no cuenta con acceso oportuno a salud y no se ha realizado ninguna brigada por parte de las instituciones competentes. Adicionalmente, muchos niños y niñas no cuentan con acceso a ninguna institución educativa.

Todo lo antes mencionado demuestra que las autoridades en Quibdó no han encontrado fórmulas duraderas para la superación de la vulnerabilidad de las comunidades desplazadas asentadas en el casco

urbano, con especiales carencias con respecto a los grupos indígenas. En estas circunstancias el DFI es una alternativa desesperada de protección que no cuenta con ninguna medida de acompañamiento por parte del municipio.

## **SEGUIMIENTO A LA RESPUESTA INSTITUCIONAL EN BUENAVENTURA, SOACHA Y TUMACO**

Los municipios que fueron visitados por CODHES en el segundo semestre de 2012 continúan con graves carencias en cuanto a atención a la población víctima y ninguna estrategia particular para enfrentar el DFI.

Como se señaló en la introducción, el caso de Buenaventura es el más alarmante y requiere de la intervención de organismos de control y proceso penales y disciplinarios. A octubre de 2013 los funcionarios encargados de la atención en la UAO no habían recibido pagos por sus funciones. Las instalaciones del centro de atención no tenían servicios por falta de pago. No existe hasta el momento un PAT, pues la construcción misma del PIU, que fue encargada a Pastoral Social, fue pagada tardíamente por la alcaldía y solo hasta noviembre de 2013 inició una discusión sobre su estructuración. Ningún programa de prevención o protección está en funcionamiento y los planes de contingencia que se habían discutido en 2012 no han sido implementados.

Después de los graves sucesos de desplazamiento forzado intraurbano en el puerto, es muy grave que la respuesta institucional haya decaído en vez de mejorar. Aunque el MP sí estableció estrategias para superar el alto rezago en declaraciones, las medidas de asistencia disminuyeron su calidad, ya no hay un profesional que se encargue de la atención psicosocial ni funcionarios que lleven un acompañamiento a las personas que retornaron después de los desplazamientos masivos a sus hogares.

Mientras las víctimas de DFI han recibido amenazas y son obligadas a confinarse en los barrios, ni la UARIV, ni la administración local efectúan medidas contundentes. Tanto la Procuraduría como la Personería se encuentran amenazadas por denunciar y los señalamientos a líderes continúan. Los megaproyectos de infraestructura avanzan en el puerto y los despojos, torturas, descuartizamientos, desapariciones y asesinatos selectivos se incrementan. Con base en las perspectivas de goce efectivo de derechos, soluciones duraderas y corresponsabilidad en el marco de la Ley 1448/2011, lo que sucede en Buenaventura debe ser atendido de manera inmediata, pues tiene una naturaleza abiertamente ilegal y compromete a funcionarios públicos y la voluntad política de la administración local.

Los casos de Soacha y Tumaco no son tan alarmantes, pero sigue siendo muy preocupante la ineficiencia de las administraciones. Ambos alcaldes expresan un fuerte compromiso político con las víctimas, conocen la situación y buscan alternativas para mejorar la atención. Sin embargo, no ocurre lo mismo con funcionarios y secretarios, quienes priorizan otros temas en las ciudades y no facilitan la

ejecución de estrategias de corresponsabilidad. Es importante que la voluntad de las alcaldías locales se traduzca en acciones concretas. Tanto Tumaco como Soacha cuentan con PAT estructurados y con una caracterización aceptable que deben ser respaldados con recursos por parte de la nación y los gobiernos departamentales. Entre tanto, el DFI todavía no posee rutas diferenciadas de protección en ambos municipios, razón por la cual no puede afirmarse que hay avances con respecto a las poblaciones vulnerables en áreas urbanas de los municipios.

## **PROPUESTAS PARTICIPATIVAS DE LOS GRUPOS FOCALES SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO**

De la misma manera que en el primer volumen de la presente serie, es muy importante para CODHES incluir en las recomendaciones de respuesta institucional las propuestas formuladas en los ejercicios participativos realizados en cada uno de los nuevos municipios objeto de estudio a través de los grupos focales. En este sentido, se precisan a continuación las ideas generales que resultaron de los espacios de diálogo con base en la ruta de reparación integral que debe contemplar la Ley 1448/2011.

### SOLUCIONES EN PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN

- Tener en cuenta en el mapa de riesgo a los municipios en los que la población es objeto de victimización y socializarlo con los líderes. Dichos líderes no deben ser estigmatizados en sus iniciativas de superación de la desigualdad social, sobre todo evitando la discriminación basada en género.
- Las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo deben ser tomadas en cuenta y recibir una atención y respuesta efectiva por parte de la institucionalidad. Esto requiere coordinación de las entidades territoriales y disposición de recursos.
- Estrategias efectivas por parte de la fuerza pública para capturar a los responsables de extorsiones y reclutamiento en las ciudades, con especial atención al microtráfico y la presencia de ollas en las comunas y un enfoque claro de garantías para la participación de los líderes.
- Información y capacitación eficiente, eficaz y con recursos suficientes para las organizaciones de víctimas que faciliten el funcionamiento e implementación de la ruta de reparación integral.
- Se debe evitar la politización de los espacios de participación. La existencia de recursos destinados para representantes de víctimas puede ocasionar tensiones entre las organizaciones.



- Los municipios requieren procesos organizativos que propendan, desde la sociedad civil, por los derechos de los ciudadanos. La escasez de recursos presiona estrategias de división y proliferación de organizaciones que dificultan la movilización social. Se requiere empoderamiento, seguridad y autonomía de las organizaciones para facilitar su trabajo. En este sentido, es fundamental que la institucionalidad defienda y no estigmatice el ejercicio de los líderes.
- El Ministerio del Interior debe ofrecer más garantías para la seguridad de los líderes y defensores de derechos humanos y de víctimas.

### SOLUCIONES EN ATENCIÓN Y ASISTENCIA

- La estabilización socioeconómica debe ser una perspectiva que comience a implementarse desde el momento en que se ejecutan acciones de asistencia y atención.
- Para implementar capacidades locales que permitan la recuperación temprana, las comunidades deben obtener una estrategia de generación de ingresos de forma sostenible, innovadora y real, junto con los programas de atención (empresas dedicadas al reciclaje, a la limpieza de ríos, etcétera).
- Superar el asistencialismo requiere convenios entre la empresa privada y el Estado con el objeto de generar empleo en contextos urbanos. Para lograr dichos convenios se necesita voluntad política y planificación, y la creación de un banco de proyectos que tenga en cuenta las iniciativas de los líderes locales.
- La implementación de la ley por parte de operadores termina por desviar los recursos destinados a la atención a víctimas. Esta intermediación hace que los programas para proyectos productivos sean insuficientes y poco realistas. La asistencia debe ser directa y menos burocrática.
- La reparación por vía administrativa no puede considerarse como una reparación integral. Por lo tanto se requiere que esta acción sea considerada (como lo contempla la ley) solo como uno de los elementos y no como el objetivo final de la ley 1448/2011.
- Es necesaria una política de acompañamiento, atención y asistencia a personas que retornan voluntariamente, por fuera de la ruta de restitución. El reto de esta iniciativa es el deseo de anonimato que las personas que retornan sin conocimiento de las instituciones del Estado esperan para garantizar su seguridad. Es necesario que quienes no han entrado en la ruta de restitución sean sujetos de reivindicación de los derechos sobre sus bienes, tierras o territorios, incluso si estos están en contextos urbanos.

## MEDIDAS DE SATISFACCIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

- La Ley de Justicia y Paz no ha sido efectiva en el esclarecimiento y difusión amplia de la verdad. Fomentar y terminar los procesos que iniciaron con esta norma es fundamental para estructurar las estrategias de satisfacción de la Ley 1448/2011.
- Esclarecimiento de los patrones políticos que han propiciado por acción u omisión el avance y crecimiento de grupos paramilitares y victimización de la población civil.
- El papel de las zonas de frontera en los procesos de paz y reconciliación debe ser tenido en cuenta de manera especial, en el marco de la Ley 1448/2011, para ejercer acciones que garanticen la no repetición sin ignorar el intercambio comercial y cultural en dichas zonas y el movimiento de víctimas y grupos armados en el espacio binacional.
- Contribuir al Centro de Memoria Histórica en la redacción de un informe sobre las victimizaciones, estrategias, tácticas y prácticas contra la población civil en los municipios que reconstruya la memoria histórica con especial atención al desplazamiento intraurbano.
- Esclarecer la ubicación de fosas comunes y restos de personas desaparecidas y asesinadas en las regiones.
- Garantizar la protección de los testigos de masacres, ocultamiento de cuerpos y hechos victimizantes que declaren en contra de responsables. Los programas de restitución en espacios donde hay fosas comunes requieren un tratamiento especial tanto para los familiares de las víctimas como para los dueños de las tierras.
- Es fundamental un programa de atención psicosocial para los niños, niñas y jóvenes que han presenciado los hechos más crueles de violencia en las regiones.
- Víctimas que fueron objeto de lesiones permanentes deben recibir una reparación administrativa vitalicia por parte del Estado.
- El perdón por parte de los responsables de graves crímenes no es suficiente para la sostenibilidad de la paz, se requiere además que se garantice que no se repitan los hechos después de confesar la verdad.
- Los empresarios responsables y los grupos armados que victimizaron a la población civil deben contribuir con recursos para la reparación de los afectados.

- Diseño de rutas con los medios de comunicación para consultar a las organizaciones de víctimas con respecto al esclarecimiento de la verdad. Un espacio propio en los canales de radio y televisión del Estado para difundir la situación de las víctimas y construir la memoria a nivel local y nacional.
- Los criterios de restitución en cuanto a las medidas y garantías para la seguridad deben ser consistentes y no ligados a intereses económicos. Dejarlo solo en manos de la fuerza pública no produce confianza en la población civil.



# 4.

## Consideraciones finales



## 4. CONSIDERACIONES FINALES

### ¿CÓMO EVITAR EL CONFLICTO URBANO EN TIEMPOS DE PAZ?

Los tres capítulos del presente informe muestran cómo el DFI es apenas una manifestación de alto impacto dentro de las dinámicas de un conflicto armado cambiante y que cada vez se adapta con más precisión a los contextos urbanos.

Tanto en la caracterización de las situaciones estructurales, que fueron el ámbito ideal para la proliferación de grupos armados ilegales y sus continuidades tras las desmovilización de las AUC en contextos urbanos, como en la descripción de las deficiencias en sistemas de información con miras a establecer estrategias de recuperación temprana que sirvan de puente entre medidas de asistencia y soluciones sostenibles de desarrollo, así como en la construcción de herramientas de medición complementarias para indicar la satisfacción de los derechos de las víctimas a través de mecanismos de corresponsabilidad para la superación de la vulnerabilidad, persiste la idea de que la desprotección en las ciudades es fruto de la falta de respuestas conjuntas y disciplinadas frente a la violencia que impone el conflicto armado.

En este sentido, y con base en la coyuntura actual de negociaciones entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, en un informe sobre el DFI no basta con describir las características del fenómeno y las carencias institucionales para responder a las demandas de la población vulnerable. Si bien se sostuvo con insistencia que las medidas de protección en las ciudades deben pasar por una visión conjunta de las necesidades en los barrios de asentamiento de población desplazada que, a partir de estrategias coordinadas entre los distintos niveles de gobierno y sistemas de información confiables, satisfaga efectivamente los derechos ciudadanos de comunidades tradicionalmente marginadas en una perspectiva de soluciones sostenibles, se requiere además pensar el desarrollo en términos de justicia transicional. Es claro que sin una perspectiva de este tipo, las inevitables organizaciones criminales que se estructuran con habilidad después de un proceso de paz, empleando la mano de obra desempleada de excombatientes altamente calificados para actividades delictivas, se pueden tomar las ciudades por medio de órdenes paraestatales con alto poder de coacción como viene ocurriendo con los grupos posdesmovilización.

Al considerar las soluciones duraderas como una herramienta para garantizar el desarrollo y la superación de las condiciones de vulnerabilidad asociadas al desplazamiento forzado, se hace necesario un trabajo cada vez más efectivo para garantizar que las poblaciones que eligen una integración local, una reubicación o un retorno, lo hagan de manera informada y con base en sus propias iniciativas. El camino hacia la paz en contextos urbanos requiere esta condición dentro de las medidas de justicia transicional, pues es solo a partir de la participación y empoderamiento político de los afectados por el conflicto que se puede reconstruir una sociedad. No obstante, los afectados por el conflicto no son solo las víctimas sino

también los victimarios. La reintegración digna y funcional de los excombatientes a la vida ciudadana es el fundamento necesario para evitar violencias como las que produce el DFI en el posconflicto.

En una sociedad en conflicto, que reclama algún tipo de castigo para responsables de graves violaciones a los derechos humanos y que ha firmado tratados internacionales que buscan evitar la impunidad, parece inevitable que los atroces delitos de guerra deban recibir penas retributivas basadas en la prisión. Sin embargo, en el marco de acuerdos para la terminación de confrontaciones armadas, tampoco parece posible dejar dichas penas exclusivamente en manos de la justicia ordinaria, pues el hecho mismo de que exista un reconocimiento entre antagonistas que llevan a cabo una negociación política, busca un trato especial para las partes que dialogan, especialmente para quienes son acusados de crímenes graves.

Así mismo, un creciente número de víctimas cuyos derechos han sido vulnerados masiva y sistemáticamente por diferentes actores de la guerra, no pueden ser ignorados en las negociaciones si aquello que se busca es construir la paz superando las causas estructurales del conflicto, con especial atención a la memoria y a la defensa de los derechos ciudadanos (Reyes Mate, 2008)<sup>47</sup>. Una justicia restaurativa que atienda a los derechos a la verdad, la reparación y las garantías de no repetición también se hace necesaria si se quieren superar ciclos de emociones compartidas por un amplio grupo de la sociedad, como el resentimiento, la venganza o el odio que pueden perpetuar la violencia en un conflicto armado interno.

Precisar puentes entre medidas retributivas y restaurativas de justicia, en el marco de un conflicto armado prolongado, es entonces una tarea fundamental en cualquier iniciativa que estudie la justicia transicional como una alternativa al derecho penal en Colombia que evite la violencia generalizada en las ciudades durante el posconflicto.

Para estudiar estrategias de justicia que vinculen restauración y retribución, se hace necesario formular una serie de preguntas pertinentes para el caso colombiano: ¿qué hacer con los responsables de graves violaciones de derechos humanos, que son líderes de grupos armados al margen de la ley con los que se pretende llevar a cabo un proceso de terminación del conflicto, y que no esperan que los resultados de la negociación sean penas que los sometan a la justicia ordinaria?, ¿basta la justicia restaurativa para que se considere que no hay impunidad en una sociedad que ha padecido un conflicto de más de medio siglo y en donde más del 10% de la población es víctima y espera que se haga valer el goce efectivo de

---

47. Ampliando la postura de Reyes Mate, dicha defensa debe incluir la construcción de procesos de perdón despojados de un carácter religioso y que, en cambio, lo entiendan como una virtud cívica orientada a la superación de los ciclos de odio que perpetúan el conflicto. En este sentido, el “perdón de lo imperdonable”, como un crimen de lesa humanidad, debe ser entendido como una potestad de la víctima para permitir la reintegración de los responsables de graves violaciones a la sociedad y no como una imposición, resultado de una negociación entre actores del conflicto. El perdón entra entonces en el ámbito de las iniciativas ciudadanas que requiere una comunidad que desea superar los conflictos violentos por causas económicas o políticas. Entendido así, el perdón solo puede surgir en el fuero interno de las víctimas —y luego estructurarse como virtud cívica compartida— si se cumplen condiciones como la verdad, la reparación y la memoria perdurable de los hechos, construidas todas, tanto por víctimas como por victimarios con el apoyo del Estado y la sociedad civil.

sus derechos, entre ellos el derecho a la justicia?, ¿qué tanta justicia retributiva es necesaria en procesos de justicia transicional en Colombia para no enviar un mensaje de impunidad que riña con el Estatuto de Roma ratificado por el Estado colombiano?, ¿dados los antecedentes en cuanto a verdad, reparación y reintegración en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, es posible combinar entonces iniciativas de justicia restaurativa y justicia retributiva como parte de un acuerdo para la terminación del conflicto en Colombia?, ¿cuáles son las estrategias para lograr dicha combinación teniendo en cuenta el actual Marco Jurídico para la Paz, la Ley 1448/2011, la Ley de Justicia y Paz y el Estatuto de Roma?

El ámbito de análisis sobre justicia transicional en Colombia no debe simplemente registrar el debate actual entre restauración y retribución en sociedades que se mueven hacia la democracia o que pretenden superar una guerra civil (Betts, 2007) (Allen, Mc Donald, 2013), debe situarse, en cambio, en una redefinición del concepto de impunidad, cuya categoría principal sea la perpetuación del conflicto y no la ausencia de penas de cárcel basadas en la justicia ordinaria para responsables de crímenes graves. En Colombia, además del encarcelamiento de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, teniendo en cuenta el Estatuto de Roma, una lucha contra la impunidad en el marco de un proceso de terminación del conflicto debe propender por los derechos a la verdad, a la reparación y la no repetición, sin descuidar negociaciones de paz y teniendo en cuenta los aprendizajes de la Ley 975 de 2005 (Uprimny, 2006). Así las cosas, el punto medio entre restauración y retribución involucra no solo al poder judicial y los encargados de las negociaciones, sino también a organizaciones civiles que promuevan la satisfacción de derechos de las víctimas contemplados en iniciativas transicionales y la reintegración efectiva de los combatientes a la vida civil y a procesos democráticos en contextos urbanos. Aquello que se pretende normalmente, desde una justicia penal ordinaria mixta como la resocialización y la prevención de acciones que afecten la convivencia en un Estado social de derecho (Braithwaite, 2002), no es suficiente para enfrentarse a un conflicto armado prolongado de múltiples actores y dinámicas violentas como es el colombiano. Así mismo, es ingenuo pensar en iniciativas meramente restaurativas o en amnistías completas teniendo en cuenta, no solo el Estatuto de Roma ratificado por el Estado colombiano, sino también los reclamos de una sociedad fuertemente golpeada por el conflicto que exige algún tipo de castigo para perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos<sup>48</sup> (Garay, Vargas, 2012).

El concepto de impunidad, en un contexto como el actual proceso de terminación del conflicto con las FARC, requiere estrategias costosas desde el punto de vista emocional. Dichas estrategias no pueden fundamentarse exclusivamente en el castigo o la reprensión a través del encarcelamiento, o en el peor de los casos, la venganza como norma social, tampoco pueden apoyarse meramente en estrategias de perdón y olvido, sino que exigen iniciativas de verdad, reparación y garantías de no repetición que nos

48. Tal como se observa en el caso de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 2005 y el surgimiento de las bandas criminales. Existen reacciones de la opinión pública que piden mejores estrategias de guerra y cuestionan cualquier proceso de solución política con terroristas y responsables de crímenes atroces.

conduzcan a transmutar las emociones que alimentan los ciclos de odio y que perpetúan la violencia como medio para fines políticos y económicos. De esta manera, una combinación entre penas de prisión que incluyan la posibilidad para que los victimarios cuenten la verdad y faciliten la reparación, es una estrategia que debe ser estudiada y precisada con miras a la construcción de una paz duradera que evite la violencia que genera DFI en las ciudades.

Por medio de espacios ad hoc como comisiones de la verdad independientes, una ley de víctimas y restitución de tierras que incluya a todas las víctimas del conflicto sin discriminar entre actores (como los GPD) y un acuerdo nacional para construir la paz desde la satisfacción efectiva de los derechos de toda la población, se puede pensar en una justicia que use la sanción por medio de la cárcel como un espacio para que los responsables de graves violaciones a los derechos humanos cuenten la verdad y reparen a sus víctimas.

Es así como la definición del concepto de impunidad, en un marco de justicia transicional, debe ser aquella que la entiende como la perpetuación del conflicto armado y las causas estructurales que llevan a la violencia física y la consecuente vulneración sistemática y masiva de los derechos humanos. Esto quiere decir que las decisiones que realmente nos llevarían a la impunidad serían las que asuman la justicia exclusivamente como la prosecución de criminales o como la amnistía de los mismos en función de la paz, y no como un ámbito para la construcción de la verdad, la reparación y la satisfacción efectiva de los derechos, como soluciones generales y estructurales al conflicto armado.

La reintegración de excombatientes que aporten a la construcción de ciudadanías en contextos urbanos durante el posconflicto, gracias a alternativas creativas y efectivas de justicia transicional que garantizan la verdad, la reparación y la no repetición, es el primer paso para que el DFI no continúe siendo el hecho de mayor impacto en las ciudades una vez que termine la guerra.





- AINLEY, K (2012) The International Criminal Court on Trial. En: Cambridge Review of International Affairs. En proceso de publicación.
- ALLEN T, MACDONALD, A. (2013) Post-conflict Traditional Justice: a critical overview. En: "The Justice and Security Research Programme".
- ARBOLEDA, S. (2004) Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Defensoría del Pueblo. Bogotá.
- ARSANJANI, M. (1999) The International Criminal Court and National Amnesty Laws.
- ARSANJANI, M. (1999) The Rome Statute of the International Criminal Court. En: The American Journal of International Law 93 (1) 22-43.
- ASCANIO, E. LEÓN, E. CAÑIZARES, W. (2012) Frontera Norte de Santander-Táchira. En: ÁVILA, A. "La frontera caliente entre Colombia y Venezuela." Bogotá.
- BAILEY, S. PAVANELLO, S. (2009) Untangling early recovery. En: "HPG Policy Brief 38." Overseas Development Institute (ODI). Londres.
- BASS, G. (2000) Stay the Hand of Vengeance: The Politics of War Crime Tribunals. Princeton: Princeton University Press.
- BETTS, A. (2005) Should Approaches to Post-Conflict Justice and Reconciliation be Determined Globally, Nationally or Locally? En: "The European Journal of Development Research" 17, 735-752.
- BORAINE, A. (2001) A Country Unmasked: Inside South Africa's truth and Reconciliation Commissions. Oxford, Oxford University Press.
- BRAITHWAITE, J. (2002). Restorative Justice and Responsive Regulation. Oxford: Oxford University Press.
- CASSESE, A. (2002) From Nuremberg to Rome: From Ad Hoc International Military Tribunals to the International Criminal Court. En: CASSESE, A (ed.) "The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary Vol. 1". Oxford, Oxford University Press.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2012) Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado (2010) El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: establecer un sistema integrado de corresponsabilidad entre la nación y el territorio. Bogotá
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). Los países de renta media; un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Santiago de Chile.
- Congreso de la República (2011). Ley 1448 de 2011 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Bogotá.
- Consejo de Derechos Humanos (2010). Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin. Adición: Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos. Asamblea General. Ginebra.
- Corte Constitucional de Colombia (2004) Sentencia T-025. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2008) Auto 116. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

- Corte Constitucional de Colombia (2009) Auto 005. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia (2010) Auto 383. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia (2012a). Sentencia C-253A. Magistrado Ponente: Gabriel E. Mendoza.
- Corte Constitucional de Colombia (2012b). Sentencia T-781. Magistrada Ponente: María Victoria Calle.
- Corte Constitucional de Colombia (2013). Auto 052. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas, Sala de Seguimiento T-025 de 2004.
- ELSTER, J. (1990) Norms of Revenge. En: "Ethics". 100 (4) 862-885.
- ELSTER, J. (1999) *Alchemis of the Mind*. Cambridge, Cambridge University Press
- ELSTER, J. (2006) 'Redemption for Wrongdoing: The Fate of Collaborators after 1945. *The Journal of Conflict Resolution*. 50 (3) 324-338.
- ELSTER, J. (2006) *Closing the Books, Transitional Justice In Historical Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Federación Nacional de Personeros Fenalper (2013). Informe diagnóstico sobre las personerías en el marco de su papel como defensores de Derechos Humanos y competencias asignadas en la ley 1448 de 2011. Bogotá.
- Fundación Cultura Democrática, Fundación Progresar (2005) Paz, te han vestido de negro. Estudio sobre los derechos humanos en Cúcuta, en el contexto de la violencia y el conflicto armado en Norte de Santander. Gente Nueva Editorial. Bogotá.
- GARAY, L., VARGAS, F. (2012) Memoria y reparación: elementos para una justicia transicional províctima. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- GARLAND, D. (1993) *Punishment and Modern Society: a Study in Modern Theory*. Chicago. University of Chicago Press.
- Human Right Council - HRC (2013). Draft Report of the working group on the Universal Periodic Review – Colombia. United Nations General Assembly – unedited version. Geneva.
- International Displacement Monitoring Centre –IDMC (2013). *Global Estimates 2012, People Displaced by disasters*. Geneva.
- Juzgado sexto civil del circuito de Medellín (Abril 23 de 2013). Tutela Derechos. Accionante: Personería de Medellín, Defensoría del Pueblo. Accionada: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Sentencia General 246, radicado: 05001310300620130026500. Medellín.
- KÄLIN, W (2010) Marco de Soluciones Duraderas. Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos. Asamblea General de las Naciones Unidas.
- KELSEN, H (1957) *What is Justice? Justice, Law and Politics in the mirror of science collected essays by Hans Kelsen*. London, University of California Press.
- MAMDANI, M (2008) *The New Humanitarian Order*. The Nation.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2011). Decreto 4800, "por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones". Diciembre 20 de 2011. Bogotá.
- MOGHALU, K (2008) *Global Justice: The Politics of War Crimes Trials*. Stanford, Stanford University Press.
- Observatorio de DDHH y DIH. (2001) *Panorama actual de Cundinamarca*. Vicepresidencia de la República. Bogotá.
- Observatorio de DDHH y DIH. (2003) *Panorama actual del Chocó*. Vicepresidencia de la República. Bogotá.
- Observatorio de DDHH y DIH. (2005) *Dinámica reciente de la confrontación armada en Cundinamarca*. Vicepresidencia de la República. Bogotá.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH (2006). Universal Periodic Review. Geneva. Fecha de recuperación: mayo 5 de 2013. Disponible en: <http://bit.ly/1dsM2zv>
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas – OCHA Colombia (2013). Boletín Humanitario Mensual. Número 15, Abril 2013. Bogotá.
- ORENTLICHER, D (1991) Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. En: The Yale Law Journal. 100 (8) 2537-2615.
- Pastoral Social. (2010) Entre la diversidad y la desigualdad. Diagnóstico territorial del Pacífico colombiano, en perspectiva de Derechos Humanos. Bogotá.
- PÉREZ, B. (2007) El paramilitarismo en Cundinamarca y Bogotá. En “Parapolítica. La ruta de expansión paramilitar y los acuerdos políticos”. Nuevo Arco Iris. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2008). Política del PNUD sobre recuperación temprana. Nueva York.
- REY, F. CURREA, V. (2006). Derecho Humanitario y ayuda de emergencia. En: “Ingeniería aplicada a la cooperación para el desarrollo”. Vol. 6. Madrid.
- REYES MATE, M (2008) La herencia del olvido. Errata Naturae. Madrid.
- ROBINSON, D (2003) Serving the Interest of Justice: Amnesties, Truth Commissions and the International Criminal Court. *Ejil* 14 (3) 481- 505.
- ROBINSON, J (1999) Defining “Crimes Against Humanity” at the Rome Conference. En: “The American Journal of International Law”. 93 (1) 43-57.
- RODMAN, K (2008) Darfur and the Limits of Legal Deterrence. En: “Human Rights Quarterly” 30 (3) 529-560.
- Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo SAT. (2011) Informe de riesgo No. 019. Diciembre 28 de 2011.
- Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo SAT. (2012) Informe de riesgo No. 020. 25 de septiembre de 2012.
- Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo SAT. (2013a) Informe de riesgo No. 007. Febrero 5 de 2013.
- Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo SAT. SAT. (2013b) Informe de riesgo de inminencia No. 005. 28 de enero de 2013.
- Sistema de Información sobre Población Desplazada –SIPOD (2012).Registro Único de Población Desplazada (RUPD), Fecha de corte marzo de 2012. Bogotá.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV (2013). Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara. Bogotá.
- UPRIMNY, R (2005) Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. En: RETTBERG, A (Comp) “Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional”. Universidad de Los Andes. Bogotá.
- UPRIMNY, R (2006) ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Bogotá, Dejusticia.
- VILLAVICENCIO, C (2000) Why perpetrators should not always be prosecuted: Were the International Criminal Court and Truth Commissions meet. En: “Emory Law Journal”. 49 (205).





El desplazamiento forzado intraurbano (DFI), como tipología del desplazamiento forzado y manifestación de continuidad en los hechos violentos asociados con el conflicto armado interno en las ciudades, se ha constituido como uno de los retos más apremiantes con miras al logro de soluciones sostenibles para la población víctima y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Teniendo en cuenta este panorama, el presente informe es la segunda entrega de la investigación que CODHES lleva a cabo con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en torno al DFI y las soluciones duraderas en seis ciudades de Colombia. Los municipios estudiados en el primer ejercicio y que son objeto de seguimiento en la presente publicación fueron Buenaventura, Tumaco y Soacha, en donde el fenómeno continúa con algunas variaciones y donde la respuesta institucional para la atención a víctimas todavía se presenta como el desafío más preocupante en los entes territoriales.

En los nuevos municipios de estudio, a saber, Bogotá, Cúcuta y Quibdó, se estudian los mismos aspectos pero con un énfasis especial en las circunstancias que afectan a las ciudades capitales en términos de presencia y acción de grupos armados ilegales con alta capacidad de adaptación en contextos urbanos. Asimismo, se indaga sobre posibilidades de respuesta institucional corresponsable y estrategias para superar el subregistro.

