

Inclusión de víctimas de violaciones a derechos humanos¹ perpetradas por grupos posdesmovilización² en el Registro Único de Víctimas

I. INTRODUCCIÓN

1. La inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), establecido en el marco de la Ley 1448 de 2011, de las víctimas de violaciones a derechos humanos perpetradas por parte de estructuras armadas macro-criminales que persisten después del proceso de dejación de las armas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), llamadas bandas criminales o BACRIM por parte del Gobierno Nacional, no está garantizada con base en la interpretación de las declaraciones que la Dirección de Valoración de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral está llevando a cabo hasta la fecha, y que vincula a estos grupos con expresiones de la delincuencia común.
2. El presente texto tiene como objeto exponer las razones que la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, el Servicio Jesuita a Refugiados y el Consejo Noruego para Refugiados han encontrado, con base en convenios y tratados internacionales sobre atención a población desplazada, el marco normativo nacional, la jurisprudencia pronunciada al respecto por la Corte Constitucional y argumentos de contexto como la situación de desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Buenaventura³, que respaldan la necesidad de incluir en el RUV a las víctimas de GPD para garantizar la satisfacción efectiva de sus derechos a la igualdad, la atención integral, la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
3. El RUV constituye la puerta de acceso a la ruta de atención humanitaria y de asistencia integral por parte del Estado y es un requisito indispensable para obtener medidas de reparación individuales y colectivas. El no reconocimiento de víctimas de los GPD, como personas afectadas directamente, con ocasión del actual conflicto armado en Colombia, supone un ejercicio de exclusión que puede constituirse en una práctica sistemática y, en consecuencia, afectar la aplicación del marco de

¹ Los argumentos que sustentan la presente solicitud de inclusión en el Registro Único de quienes han sido víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho Internacional Humanitario, se sustentan principalmente en las normas internacionales y nacionales y la jurisprudencia constitucional relacionada con el tema de desplazamiento forzado. Sin embargo, dichos argumentos son aplicables a otro tipo de hechos victimizantes y por lo tanto su inclusión se enmarcan también dentro de esta solicitud.

²² Para efectos del presente documento se entiende por Grupos Posdesmovilización aquellas estructuras macro-criminales de grupos paramilitares que se desmovilizaron y retomaron las armas, que nunca se desmovilizaron, y aquellos que aparecieron después del proceso de desmovilización y que están conformados entre otros por quienes fueran miembros de estos grupos paramilitares.

³ Se toma como ejemplo el caso de los desplazamientos masivos en el municipio de Buenaventura, dado que evidencia la grave crisis humanitaria causada por la ocurrencia de desplazamientos masivos y las barreras de acceso al registro y atención humanitaria por parte de la población víctima.

atención integral a la población en situación de desplazamiento, que incluye el acceso a rutas de atención y medidas de reparación de un amplio grupo de población. No reconocer a las víctimas de los GPD y en consecuencia desestimar su inclusión en el RUV resulta inconstitucional pues vulnera el derecho fundamental a la igualdad y está en contravía del marco normativo internacional y nacional de derechos humanos y de la jurisprudencia constitucional en la materia.

4. El incremento del número de víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos perpetradas por los GPD, susceptibles de no ser incluidas en el RUV, constituye un obstáculo para enfrentar el sub-registro que la Corte Constitucional ordenó superar a través del Auto 011 de 2009 respecto del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado en la Sentencia T-025 de 2004.
5. Pese a que existe un documento público que indica los criterios de valoración de declaraciones del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV) formulado en mayo de 2012⁴, dicho texto no incluye dentro de estos criterios la valoración de la calidad del perpetrador como un requisito de inclusión, por lo tanto, no hay sustento de las razones por las cuales un grupo específico de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos no puede acceder a la atención del Estado en el marco de la ley 1448 de 2011.

II. LA LEY 1448 DE 2011 Y LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO

6. El proceso de valoración de declaraciones de las víctimas de violaciones a los derechos humanos se rige por los criterios aprobados por el Comité Ejecutivo del SNARIV el 29 de mayo de 2011, que se suponen enmarcados en la Ley 1448 de 2011, el decreto reglamentario 4800 de 2011 y la jurisprudencia producida hasta tal fecha en la materia. Sin embargo, existen elementos contradictorios entre estos estándares y la realidad operativa del RUV que se presentarán a continuación.
7. El artículo 3° de la Ley 1448 reconoce como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. El parágrafo 3 de dicho artículo especifica que no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común:

⁴ Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, *Criterios de valoración de las solicitudes de inscripción en el registro único de víctimas –RUV–, en los términos del artículo 3 de la 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, Mayo de 2012.

“[S]e consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas **con ocasión del conflicto armado interno** (...)

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** (...)⁵”. (Negrilla fue del texto).

8. En ningún aparte del artículo 3° de la ley 1448, ni en los decretos que la reglamentan, se hace referencia a las características que debe tener el perpetrador del hecho para que una víctima pueda adquirir tal condición. Por el contrario, la ley se centra en el hecho victimizante y es clara en establecer que serán víctimas quienes sufran daño a causa de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. La protección de las víctimas para la ley es de tal importancia que incluso estableció que *“la condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima”*⁶. En el caso de las víctimas de GPD es evidente, por el modus operandi en que se han perpetrado los hechos y las consecuencias humanitarias a las que se han visto enfrentadas comunidades en diferentes regiones del país, que estamos frente a violaciones graves de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Por lo tanto, es deber del Estado otorgarle la calidad de víctimas a estas personas y garantizar sus derechos como tales.
9. Así, a pesar de que no existe normativa que establezca la no inclusión *per se* de las víctimas de GPD en el RUV, una interpretación restrictiva de la misma está generando que en la práctica estas víctimas no sean reconocidas como tal, vulnerando sus derechos y omitiendo los compromisos internacionales del Estado Colombiano frente a la protección de la población en medio del conflicto. Esta interpretación restrictiva, implica adicionalmente una violación al principio de progresividad de los derechos, por cuanto antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, las personas desplazadas a causa del accionar de los GPD eran incluidas en el Registro Único de Población Desplazada.

III. MARCO NORMATIVO SOBRE EL RECONOCIMIENTO A LAS VÍCTIMAS EN COLOMBIA

⁵ Congreso de La República de Colombia. Ley 1448 de 2011. Artículo 3°

⁶ *Ibidem*.

10. Existe una contradicción entre los criterios de valoración adoptados por el Comité Ejecutivo del SNARIV y los convenios y tratados internacionales sobre la materia, especialmente los Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, los cuales hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano a través del Bloque de Constitucionalidad (Artículo 93 CN) y, por lo tanto, actúan como marco de referencia interpretativo para el reconocimiento para todas las actuaciones del Estado encaminadas al reconocimiento de los derechos de las víctimas. Adicionalmente la no inclusión en el RUV de las personas y comunidades víctimas de GPD va en contravía del espíritu de la Ley 1448 de 2011 y de las sentencias proferidas por la Corte Constitucional que propenden por la protección de los derechos de las víctimas.
11. Suponer que la inclusión depende de la identificación del victimario y de sus modos de operar y no de los derechos vulnerados de quien declara, desconoce la jurisprudencia y doctrina internacional y nacional sobre atención a víctimas. Además de las normas internacionales en la materia, que como se mencionó anteriormente hacen parte del ordenamiento jurídico nacional por vía del bloque de constitucionalidad, existe un marco jurisprudencial amplio que propende por la protección y la garantía no solamente de la población desplazada, sino de todas las víctimas del conflicto armado.
12. Ejemplos de disposiciones internacionales que se basan en un noción universal y objetiva de la condición de víctima, en la no condicionalidad para su reconocimiento y en un principio amplio de no discriminación, tanto en la inclusión al registro oficial como en las medidas de atención y reparación dispuestas para la población, y adicionalmente no generan factores de exclusión basados en condiciones intrínsecas de la población o en aspectos externos como el actor perpetrador del hecho, pueden encontrarse en el contexto normativo que configura la definición del desplazamiento forzado intraurbano y que fue tomada en cuenta por la Corte en la Sentencia T-268 de 2003. El referente interpretativo que guía dicha definición se encuentra en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que define a las personas víctimas de desplazamiento forzado como aquellas que:

[S]e han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, Introducción: alcance y finalidad).
13. De la definición de los Principios Rectores se desprenden dos preceptos fundamentales para el reconocimiento de las víctimas:

- Con base en los principios de la necesidad de trato digno, favorabilidad y buena fe (en donde se invierte la carga de la prueba y son las autoridades quienes deben probar que la persona respectiva no tiene calidad de desplazado), a quien se le niegue la certificación de la condición de desplazado, le son vulnerados sus derechos fundamentales;
 - La condición de desplazamiento es una situación *de facto* que se adquiere con la salida forzada como tal, no importa si es a consecuencia de un conflicto armado o por razones de violencia generalizada (no se excluyen explícitamente actos de delincuencia común). En consecuencia, la calificación es un hecho posterior que no hace parte de las variables que constituyen el fenómeno. Esperar la certificación de una autoridad para que se configure la situación de desplazamiento constituye un condicionamiento de los derechos fundamentales y por lo tanto una violación de los mismos (Sentencia T-327 de 2001).
14. Las consecuencias de la definición de desplazamiento forzado en general dejan claro que el fenómeno no puede leerse bajo parámetros rígidos sino con base en las circunstancias particulares que determinan los hechos. Bajo esta perspectiva, el cuerpo normativo debe leerse como una guía para la interpretación del fenómeno y no como un límite para la satisfacción de los derechos de las víctimas (Sentencia T-025 de 2004). Los flujos usuales del desplazamiento de lo rural a lo urbano o de una ciudad a otra, no excluyen que las personas también puedan ser vulneradas en sus derechos en casos en los que la migración forzada se presenta entre sectores de una misma ciudad a causa de la violencia generalizada por actos de grupos armados ilegales que operan en reforzamiento mutuo con la delincuencia común. Son, entonces, las condiciones objetivas del hecho victimizante las que deben determinar la definición del desplazamiento forzado y, en este sentido, la existencia de una coacción que hace necesaria la migración forzada y el no abandono de los límites de la propia nación sin atender al autor de los hechos (Sentencia T-268 de 2003).
15. De este modo y de acuerdo con la Sentencia T-268 de 2003, la Corte Constitucional afirma que dentro de los elementos suficientes para identificar un desplazamiento forzado (hecho victimizante contemplado en la Ley 1448 de 2011) no se especifica la necesidad de reconocer al autor:

[P]ara caracterizar a los desplazados internos dos son los elementos cruciales: a. La que hace necesario el traslado; b. La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, (...) no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados. (Corte Constitucional, 2003; Numeral 8).

16. Para complementar, en cuanto a la consideración del autor del hecho, en 2009, la Corte Constitucional, por medio del Auto 011, solicitó a la entidad competente, en ese entonces Acción Social:

“(…) Además, deberá establecer un cronograma de superación del subregistro de la población desplazada en el cual se distinga entre (...) desplazados por (...), grupos armados al margen de la ley cualquiera que sea su denominación y otras causas, factores o tipo de desplazamiento que anteriormente conducían a que la persona desplazada no fuera registrada, los cuales ya han sido identificados en los autos proferidos por la Corte (...)” (Corte Constitucional, 2009: Numeral II.2.)

17. Las disposiciones citadas indican que, frente a la duda acerca del autor de los hechos, debe aplicarse la interpretación que más favorezca a la víctima, en este caso, la inclusión en el registro. La Sentencia C-253 de 2012 exige hacer una interpretación amplia del artículo 3° de la Ley 1448 e incluir (como medida más favorable) a las víctimas de hechos en los cuales no esté clara la naturaleza del autor. De manera concordante, dicha Sentencia, en relación con la demanda al artículo 3° de la ley 1448, resuelve, frente a la diferenciación entre actores del conflicto armado y delincuencia común:

(…) En medio, existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales si 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, 2012: Numeral 6.3.2.) (Negrilla fuera del texto).

18. La Corte reafirma su posición en la Sentencia C-781 de 2012, frente a las consecuencias de lecturas restrictivas del conflicto armado:

Esta noción estrecha de *conflicto armado* en la que se lo limita a un conjunto específico de acciones y actores armados, lo caracteriza por el uso de ciertas armas y medios de guerra, o lo circunscribe a áreas geográficas específicas vulnera los derechos de víctimas, pero también reduce las posibilidades de cumplimiento del deber de prevención, atención y protección que deben brindar las autoridades a todos los habitantes del territorio colombiano frente a actos violentos y reduce la capacidad de las autoridades militares y de policía para enfrentar este fenómeno, así como las posibilidades de las autoridades judiciales de sancionar a los victimarios. (Corte Constitucional, 2012: Numeral 5.1.).

19. La Sentencia C-781 de 2012 sostiene que se debe comprender el desplazamiento forzado y los demás hechos victimizantes desde sus realidades objetivas y reitera la necesidad de tener en cuenta a las víctimas de grupos posdesmovilización como personas afectadas con *ocasión del conflicto armado* y a los responsables de sus afectaciones como actores que deben ser estudiados en cada caso como sujetos que operan dentro de las circunstancias del conflicto colombiano.

Precisa la Corte que, en todo caso, los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva.

20. Tal vez el conjunto más amplio de pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de las víctimas de hechos violentos ocurridos en el contexto del conflicto armado se encuentra en materia de protección de las víctimas de desplazamiento forzado interno. En dichas decisiones, la Corte Constitucional ha examinado el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este. Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos (...) **(viii) Los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) Los hechos atribuibles a grupos armados no identificados** (...) (Sentencia C-781 de 2012) (Negrilla fuera del texto).
21. Con atención al principio de progresividad y considerando el grave impacto humanitario que supone un trato desigual de las víctimas de grupos que no son reconocidos como parte del conflicto armado frente a la Ley 1448 de 2011, incluso en el supuesto en que formalmente se catalogara a todas las estructuras armadas posdesmovilización como delincuencia común, la población que ha sido víctima de desplazamiento forzado a causa de sus acciones debería ser incluida en el RUV, pues la Ley 387 no ha sido derogada, así como tampoco lo ha sido el marco interpretativo constitucional para el goce efectivo de derechos de la población desplazada que la respalda.
22. Las circunstancias particulares de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado deben ser contemplados en un marco normativo que responda a las dinámicas complejas y variables del conflicto armado en Colombia y que exigen fijar la atención sobre los derechos de las víctimas y no sobre los responsables de las afectaciones. En otras palabras, los hechos victimizantes contemplados en la Ley 1448 de 2011 demandan una aproximación incluyente basada en el marco jurídico internacional y en los avances de la jurisprudencia del Estado Social de Derecho

que considere las condiciones empíricas que vulneran continuamente los derechos de las víctimas. En esta medida, no puede pensarse una respuesta institucional al fenómeno a partir de limitantes formales como la definición de acciones con ocasión del conflicto armado o la naturaleza y objetivo del grupo armado ilegal que comete las violaciones a los derechos humanos.

23. Los criterios de valoración para la inclusión en el RUV en el marco de la Ley 1448 no pueden condicionar la inclusión de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos a relaciones directas con el conflicto armado, ni basarse en el modo de operar de los responsables de las afectaciones a las víctimas para garantizar su reparación, pues se estarían desconociendo los tratados internacionales firmados por Colombia en la materia y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
24. Finalmente, dados los argumentos jurídicos presentados en las sentencias C-253 de 2012 y C-781 de 2012, la diferenciación entre víctimas de GPD y víctimas de grupos insurgentes con respecto a la inclusión en el RUV en el marco de la Ley 1448 de 2011, con miras a una atención y reparación integral, constituye una violación al derecho constitucional a la igualdad.
25. La no inclusión de las víctimas de GPD en el Registro Único se está convirtiendo en una práctica sistemática en gran parte del territorio nacional (Ej. Norte de Santander, Magdalena Medio y Soacha) que tiene graves consecuencias humanitarias e invisibiliza la situación de vulnerabilidad de estas personas. Por lo anterior y con el ánimo de contribuir a la Corte a recaudar información sobre el tema, nos permitimos presentar el caso de los desplazamientos forzados intraurbanos masivos como los ocurridos en octubre de 2012 en la ciudad de Buenaventura y que incluyeron más de 5000 personas, en donde los hechos son atribuidos a los GPD conocidos como la Empresa y los Urabeños.

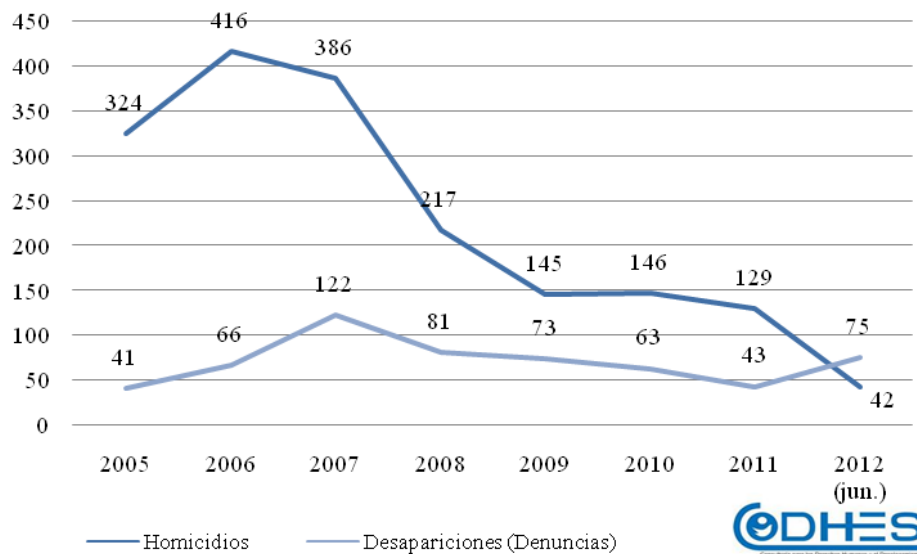
IV. LA CRISIS HUMANITARIA EN BUENAVENTURA: ESTUDIO DE CASO

a. Dinámicas recientes del conflicto armado y desplazamiento forzado intraurbano en Buenaventura

26. Con el propósito de caracterizar la situación reciente de violencia que vive el distrito de Buenaventura es pertinente diferenciar dos etapas que marcan las dinámicas actuales del conflicto. Un primer momento se caracteriza por la consolidación del control territorial por parte del paramilitarismo en los diferentes barrios del municipio y la implementación de estrategias silenciosas de control social e intimidación hacia la población. El segundo momento tiene que ver con la ruptura de la *tensa calma* que produjo esta consolidación, y la entrada de “Los Urabeños” a la disputa por el control territorial de Buenaventura, lo que reactiva la dinámica de enfrentamientos, asesinatos y desplazamientos intraurbanos masivos. El quiebre entre estas dos etapas se produce en el mes de octubre de 2012.

27. La dejación de armas del Bloque Calima de las AUC generó una fuerte disputa entre los GPD y las FARC por el control de los barrios considerados estratégicos dentro del distrito de Buenaventura. Tales disputas tuvieron como consecuencia graves vulneraciones a los derechos de la población y un aumento trepidante del fenómeno del desplazamiento forzado intraurbano.
28. Como del cambio de escenario del conflicto armado se modificó el modus operandi de la violencia ejercida por los GPD. Los enfrentamientos directos dejaron de marcar la pauta del conflicto y fueron reemplazados por formas de control que buscaban mantener y naturalizar la hegemonía de un grupo determinado. De esta manera se presentó una reducción progresiva de las cifras de homicidios — que continuaron siendo muy altas—, pero se pusieron en marcha estrategias más silenciosas, pero no por eso menos crueles, de control social y territorial. En este nuevo escenario, la desaparición forzada, las amenazas, las medidas ejemplarizantes y el desplazamiento intraurbano se convirtieron en las estrategias de acción del paramilitarismo encaminadas a garantizar su control sobre los barrios y la población.

Gráfica 1. Homicidios y desapariciones en Buenaventura



Fuente: Medicina Legal-Pastoral Social. Elaboración: CODHES

29. En la gráfica 1 se puede apreciar la disminución progresiva de los homicidios, paralela a la consolidación de la desaparición forzada como afectación recurrente contra la población de Buenaventura. Hay que aclarar que la desaparición forzada se denuncia muy poco y por esta razón los datos no concuerdan con la realidad, ya que

este fenómeno se ha convertido en un flagelo sistemático en contra de los habitantes del municipio.

30. Esto no quiere decir que las cifras relacionadas con homicidios dejen de ser preocupantes. De hecho, entre 2009 y 2011 los homicidios se mantuvieron muy por encima de los 100 casos anuales, lo cual se explica porque los asesinatos selectivos se mantuvieron fundamentalmente como estrategia de control: de ataque a personas que aún se consideraban simpatizantes del grupo contrario y como medidas ejemplarizantes para infundir temor entre la población.

Tabla 1. Víctimas de homicidio en Buenaventura 2009- 2011

Buenaventura	
Período	Homicidios
2009	145
2010	146
2011	129

Fuente: Medicina Legal, 2012

31. Al final, la táctica que termina por imponerse es la *administración del terror*. El objetivo del grupo armado que ejerce dominio territorial es sembrar un ambiente generalizado de miedo y zozobra que garantice el control de la población. Se busca así silenciar a los habitantes de los diferentes barrios frente a las constantes violaciones de derechos humanos, la desocupación del territorio y el despojo, y asegurar que el control que el grupo armado mantiene no sea cuestionado.
32. Frente a este nuevo escenario de consolidación del control territorial del paramilitarismo, y ante la disminución de los enfrentamientos y los homicidios, se redujo también el número de desplazamientos intraurbanos masivos que habían sido muy altos en la etapa anterior. Sin embargo, esta reducción en los desplazamientos masivos se vio acompañado a su vez de un incremento en los desplazamientos intraurbanos gota a gota, lo que tuvo como consecuencia una nueva invisibilización de la magnitud del desplazamiento forzado intraurbano.
33. El control del territorio llegó a ser tan fuerte que los GPD se dividieron el dominio sobre la zona urbana de tal forma que cada barrio estaba controlado por un líder, perteneciente a un grupo determinado, que estaba en la capacidad de establecer una autoridad paraestatal de regulación. De esta manera, los actores armados mantuvieron fronteras invisibles entre barrio y barrio e impusieron restricciones a la movilidad, determinando los horarios y permisos para entrar o salir de los mismos.
34. La consolidación de los grupos paramilitares en Buenaventura estuvo marcada, además, por el establecimiento de alianzas con sectores del narcotráfico para

controlar las rutas y el negocio del tráfico de drogas en el municipio. Esta dinámica ha generado la comisión de graves violaciones a los Derechos Humanos como el reclutamiento forzado, violencia sexual, amenazas, homicidios selectivos, entre otros que se convierten en la principal causa del desplazamiento forzado.

35. Es evidente entonces que las vulneraciones continuas y sistemáticas llevan a la población a desplazarse de barrio en barrio con el objetivo de huir de las situaciones de riesgo. Sin embargo, los desplazamientos forzados intraurbanos no necesariamente responden a acciones violentas directas sino que pueden estar motivados por el ambiente generalizado de miedo. La población que se desplaza intraurbanamente tiende a hacerlo de manera silenciosa, activando redes de apoyo familiares o sociales en los barrios de recepción.
36. El desplazamiento intraurbano en Buenaventura resulta atípico debido a que la población se desplaza temporalmente hacia otros barrios, buscando protección en casas de familiares y conocidos, y en ocasiones regresan a sus viviendas en horas del día con la finalidad de evitar el saqueo y la ocupación de los actores armados legales e ilegales.
37. La perspectiva de retorno no siempre logra concretarse, por lo menos por dos razones: 1) porque la situación de violencia en el barrio de expulsión no mejora en el corto o el mediano plazo, y 2) porque se da el despojo de la vivienda, y en ese sentido no hay un lugar al cual volver. Cuando el retorno se concreta suele hacerse por los propios medios, sin acompañamiento y sin garantías por parte de la institucionalidad.
38. En muchas ocasiones los desplazamientos intraurbanos vienen acompañados de procesos de despojo de bienes urbanos, principalmente viviendas, que se explican en cuanto estas son vistas como estratégicas dentro de las dinámicas de control territorial en los barrios. En los territorios de bajamar, ubicados en la zona insular del municipio, el despojo se facilita porque los barrios no están legalizados y sus habitantes no poseen títulos de propiedad.
39. El control territorial y social que consolidó el paramilitarismo después de 2009 se concretó con la conformación de “La Empresa”, la cual, más que ser un grupo armado nuevo e independiente, materializa la alianza entre los GPD, grupos al servicio del narcotráfico y otros intereses económicos y políticos para controlar, con el mínimo de disputas posibles, la totalidad del territorio urbano de Buenaventura. El grupo principal de “La Empresa” son “Los Rastrojos”.
40. Entre 2010 y 2011 las FARC intentaron, sin éxito, retomar el control en algunos de los barrios, provocando alteraciones en el orden público, pero sin poder socavar la hegemonía del paramilitarismo.

41. Para septiembre de 2012 buena parte de los testimonios recolectados por CODHES en la visita a Buenaventura daban cuenta de una “tensa calma” que rondaba por muchos de los barrios del distrito. La consolidación del paramilitarismo y la disminución de los enfrentamientos directos entre actores armados legales e ilegales redundaron en una falsa sensación de tranquilidad, que estaba marcada por la reducción de las manifestaciones más visibles del conflicto. Sin embargo, la percepción general reconocía que aquella calma era profundamente frágil y podía romperse fácilmente ante la irrupción de un actor armado externo, o por la variación en el balance de poder entre las FARC y los GPD.
42. "Los Urabeños", grupo armado posdesmovilización heredero de las ACCU, arribaron al casco urbano de Buenaventura en octubre de 2012 y comenzaron a disputar los territorios controlados por "Los Rastrojos", principalmente aquellos que garantizan la salida al mar. Con la irrupción de este grupo armado se rompió la "tensa calma" que marcaba el escenario de control consolidado de "Los Rastrojos" y, en menor medida, de "Las Águilas Negras", y empezó una disputa abierta por el control territorial de Buenaventura.
43. Las acciones de las FARC-EP, el elevado número de desapariciones forzadas, la multiplicidad de actores armados y la negación del conflicto armado, impulsaron a la Defensoría Delegada para la Prevención de riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y DIH en el marco del Sistema de Alertas Tempranas(SAT), a emitir la nota de seguimiento No 012-12 del 23 del Agosto de 2012 al informe de riesgo No 032 de 2008. En la nota emitida sobre el Distrito de Buenaventura, 59 de los 169 barrios del Distrito fueron calificados como sectores de riesgo, en los que la denominada banda la ‘Empresa’ amenaza a la población civil y desarrolla actividades de control territorial, de tráfico de sustancias ilícitas, negocios lícitos, extorsiones y control social. La Defensoría del Pueblo señaló:

“Entre las principales acciones violatorias a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario registradas durante julio de 2011 y agosto de 2012 se encuentran: la utilización de métodos y medios para generar terror e intimidación contra las comunidades, la afectación de la población civil como consecuencia de acciones bélicas (ataques indiscriminados, enfrentamientos armados con interposición de población civil), los atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la población civil (desaparición forzada, homicidio selectivo y múltiple y violencia sexual), el desplazamiento forzado de la población civil, violación del derecho a la vida, a la integridad personal, a poder reunirse y manifestarse pública y pacíficamente y a no ser desaparecido. (...)

“En la zona urbana, los integrantes de Los ‘Rastrojos’, las FARC, y Los ‘Urabeños’, profieren amenazas contra líderes, lideresas y organizaciones sociales, perpetran homicidios y atentados, establecen normas de convivencia, restringen la movilidad de los pobladores en los barrios, controlan los precios e imponen tributos al

comercio legal, cobran extorsiones, controlan el micro tráfico y la prostitución, administran las empresas de sicariato y practican la tortura y el degollamiento.”⁷

44. El ingreso de "Los Urabeños" al casco urbano y la disputa por el control territorial de los barrios de Buenaventura, especialmente aquellos ubicados en zonas de bajamar, se llevó a cabo a sangre y fuego. La confrontación directa entre "Los Rastrojos" y "Los Urabeños" marcó el paso hacia un escenario en el cual se reactivaron los enfrentamientos directos entre grupos armados, las balaceras, los asesinatos selectivos, los señalamientos a la población por pertenecer supuestamente a un bando o al otro, los panfletos amenazantes, las torturas y la sevicia. Paralelamente, la desaparición forzada se mantuvo como estrategia de terror e intimidación.
45. El incremento desmedido de la violencia se reflejó en el aumento de los asesinatos. Solamente durante octubre de 2012 se presentaron 33 homicidios, lo cual representó aproximadamente el 25% de los homicidios registrados para 2012 (130) (OCHA, 2012). Adicionalmente, según datos de la Personería, durante el mismo año se presentaron más de 70 denuncias por desaparición forzada.
46. El fenómeno que mejor refleja la crisis humanitaria que vive Buenaventura por cuenta del conflicto entre GPD, es el aumento dramático de los desplazamientos intraurbanos masivos. Entre octubre y las primeras semanas de noviembre se presentaron 10 desplazamientos masivos, en los cuales 5495 personas se vieron obligadas a desplazarse forzosamente dentro de los límites del mismo municipio. Los barrios más afectados por la violencia, en los que se dieron los desplazamientos masivos son: Pampalinda, Villa Estela, La Carmelita, Seis de enero, Juan XXIII, San Francisco, Bellavista, San Luis, Barrio Municipal y Santa Cruz.

Tabla 2. Desplazamientos masivos por barrio en Buenaventura 2012

Fecha	Barrio	Personas	Familias
17/10/2012	Pampalinda	263	62
20/10/2012	Villa Estela	200	50
26/10/2012	la Carmelita	448	111
30/10/2012	Seis de Enero	626	163
31/10/2012	Juan XXIII	2413	639
01/11/2012	San Francisco	169	41
01/11/2012	Bellavista	117	26
01/11/2012	San Luis	93	23
01/11/2012	Barrio Municipal	181	45
13/11/2012	Santa Cruz	985	249

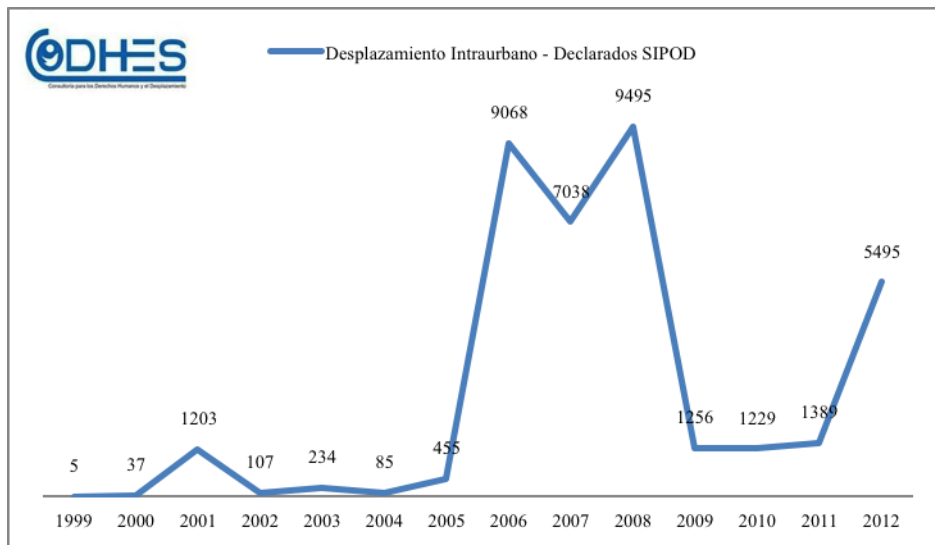
⁷Supra n.3, p.8.

Total	5495	1409
-------	------	------

Fuente: CODHES

47. La situación se agrava en la medida en que la ola de violencia y las disputas por el control territorial se extienden a nuevos barrios y sectores, lo que hace prever que los desplazamientos intraurbanos y las violaciones de derechos humanos contra la población seguirán en aumento.

Gráfica 2. Desplazamiento Intraurbano histórico en Buenaventura



Elaboración: CODHES⁸

48. Durante el mismo periodo, según información recopilada por el Servicio Jesuita a Refugiados, se presentaron situaciones de confinamiento de varias comunidades negras asentadas hacia el sector del bajo Calima, zona rural de Buenaventura. Al parecer, artefactos explosivos fueron dejados en la carretera por guerrilleros de las FARC-EP, situación que generó miedo, zozobra e inmovilización.
49. Es claro que la crisis humanitaria que se vive en la ciudad de Buenaventura no puede suscribirse a la acción aislada de bandas delincuenciales cuya principal actividad es el narcotráfico y cuyas acciones contra la población civil son esporádicas y circunstanciales. Por el contrario, el control que han logrado grupos como la Empresa o los Urabeños muestra cómo un ambiente generalizado de violencia genera graves afectaciones a los derechos humanos que además de ocurrir

⁸ Los datos de 2012 no son tomados del SIPOD sino del monitoreo realizado por CODHES.

en el marco de un conflicto armado intensificado en áreas urbanas, reflejan una grave crisis humanitaria. Si las víctimas de desplazamientos forzados masivos no son incluidas en el RUV, las afectaciones padecidas por el desplazamiento forzado intraurbano no podrán ser reparadas en el marco de la ley 1448 de 2011.

b. Situación Humanitaria y Respuesta Institucional

50. La situación generada por las graves violaciones de derechos humanos señaladas anteriormente ha desembocado en una crisis humanitaria que se agudiza ante una falta de respuesta efectiva de las autoridades locales y nacionales.
51. Según el Servicio Jesuita a Refugiados en la mayoría de los casos atendidos por las instituciones, los funcionarios públicos les señalan a las víctimas la presencia de ‘*inconsistencias*’ en su declaración y afirman que por esta razón no pueden ser incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV). Esta situación de desinformación se une al hecho de que en el caso de los desplazamientos individuales las personas deben esperar alrededor de un (1) año para presentar su declaración, por lo que la ayuda humanitaria de emergencia está en riesgo dado que la ley establece que solamente será entregada por los entes territoriales durante 60 días a partir de ocurrido el hecho una vez realizada la declaración. En el caso de los desplazamientos masivos el tiempo que la Unidad para la Atención y la Reparación de las Víctimas invierte para realizar la valoración de estas declaraciones ha superado en algunos los 60 días.
52. Adicionalmente, durante el proceso de recepción de información, por la tecnicidad del lenguaje utilizado por el funcionario público, las víctimas no logran comprender lo que estos les dicen, o solicitan. En varios casos, el SJR registró que el funcionario público le manifestó a la víctima que las ‘*inconsistencias*’ se podían solucionar fácilmente, indicándole que la llamaría para avisarle cuándo debía enviar los documentos para resolver el caso. En la realidad, en la gran mayoría de los casos las personas no volvieron a ser contactadas por el funcionario público. Esta situación refleja no sólo que el lenguaje utilizado no es el acertado para dirigirse a una víctima, sino que las mismas, están siendo atendidas con deficiencia e indiferencia, situación que genera un nuevo escenario de re victimización.
53. En relación con el RUV, es importante señalar que el Servicio Jesuita a Refugiados ha evidenciado una serie de barreras que hacen cada vez más limitada la inclusión al mismo, generándose una crisis humanitaria sin precedentes, debido al crecimiento de casos de desplazamiento forzado en la zona. Entre las dificultades que más se han presentado están:
 - Inconsistencia por errores en la toma de declaraciones: Se ubican a las víctimas en lugares donde no se presentaron los hechos victimizantes, se establecen

fechas que no corresponden a hechos del conflicto, y se distribuyen equivocadamente los núcleos familiares, entre otros. Estas inconsistencias han llevado a la no inclusión de la víctima en el RUV.

- En el proceso de valoración de las declaraciones cuando se hace el cruce de bases de datos o cuando se detectan inconsistencias, en lugar de verificar por qué estas se presentan, simplemente se toma la decisión de no incluirlas.
 - Los conceptos emitidos por la fuerza pública, en relación al conflicto armado interno, desconocen y niegan los hechos de violencia presentados o simplemente son considerados como no conflictivos, incluso cuando se presentan conceptos de Defensoría del Pueblo y otros organismos de derechos humanos en los que se manifiesta lo contrario.
 - El principio de buena fe no se aplica en la validación de hechos victimizantes y la carga de la prueba queda en cabeza de la víctima, quien en ocasiones no tiene acceso a estos medios probatorios.
 - La situación de vulnerabilidad en que llega la víctima a declarar (crisis por los hechos vividos, desconocimiento de procedimientos administrativos, la falta o débil formación académica, el cambio de contexto inmediato rural-urbano) en ocasiones se convierte en una barrera de acceso a los servicios de atención del Estado. Frente a esta realidad la institucionalidad no cuenta con herramientas de atención y apoyo psicosocial que le ayude a orientar el proceso.
 - Los limitados tiempos para que la víctima pueda interponer los recursos pertinentes y recibir respuestas con los argumentos suficientes afectan el efectivo acceso a las ayudas humanitarias.
 - Existe falta de formación e información para que las víctimas puedan acceder a sus derechos y conozcan la ruta de atención.
 - Situaciones de sub-registro.
54. Adicionalmente, entre las entidades del Estado a nivel distrital y departamental, se evidencia descoordinación, desarticulación y enfrentamientos entre los funcionarios responsables de prestar sus servicios al interior de la UARIV. Igualmente los subcomités de prevención y protección han sido ineficaces para mitigar los riesgos a los que está expuesta la población víctima de desplazamiento forzado. Se han presentado casos en los que se ha ubicado la ayuda humanitaria en un municipio en donde la víctima no vive.

55. Frente a este escenario, varias víctimas han interpuesto acciones de tutela para acceder a sus derechos, las cuales han sido falladas a su favor por jueces de la República. Sin embargo, el Servicio Jesuita a Refugiados Valle del Cauca ha registrado varios casos en los que las Sentencias no han sido acatadas por la administración, situación que genera que las personas se encuentren en una situación de desprotección absoluta y desesperanza.
56. Para el Servicio Jesuita a Refugiados es preocupante la evidencia del creciente número de víctimas de desplazamiento, lo que de alguna manera demuestra la existencia de situaciones de victimización (indudablemente causados por un conflicto armado no resuelto) y la débil respuesta institucional de los organismos e instituciones del Estado con obligación de prestarla. Las organizaciones de la sociedad civil que tienen como mandato misional realizar acciones humanitarias en beneficio de las víctimas del desplazamiento, están lejos de poder dar una respuesta que cubra todas las necesidades de las víctimas. En este sentido la acción del Estado es principal y obligatoria, mientras que la participación de las organizaciones de la sociedad civil es subsidiaria.
57. Adicionalmente se presentan retornos voluntarios sin acompañamiento causados por la excesiva espera para la presentación de declaración en el caso de los desplazamientos individuales y en el caso de los masivos para la valoración de las mismas. Estos retornos sin acompañamiento han generado que por las condiciones de seguridad la población se encuentre en situación de confinamiento, con restricciones a la movilidad y al acceso.
58. Los medios de vida disponibles para la población afectada son precarios a lo que se suma la ausencia de medidas eficientes de protección que ponen a la población en riesgo. El riesgo de reclutamiento y uso de niños y niñas en el marco de la disputa, de desplazamiento forzado, la situación de confinamiento y la zozobra generalizada por el aumento –no registrado- de las desapariciones forzadas mantienen a la población en situación de extrema vulnerabilidad.
59. En tal sentido, la crisis humanitaria generada por la sistemática violación a los derechos humanos de la población por parte de los actores armados, y la reducida capacidad institucional para atender de manera adecuada esta situación requiere la intervención de la honorable Corte Constitucional.

V. OTROS ARGUMENTOS DE CONTEXTO⁹

⁹ El objetivo de esta sección no es demeritar los argumentos desde la jurisprudencia y el marco normativo expuestos en los dos apartados precedentes. Tampoco busca poner el énfasis del análisis sobre la naturaleza del actor armado para explicar la relación de sus acciones con las graves afectaciones a los derechos humanos de la población civil, que, como ya se indicó, no es necesario desde una perspectiva de satisfacción efectiva de derechos. Por el contrario, los argumentos presentados a continuación pretenden exponer el carácter

60. Además de los argumentos jurídicos y fácticos expuestos, es importante resaltar que la denominación de “banda criminal” es insuficiente para caracterizar la clase de afectación masiva y sistemática a los derechos humanos que los grupos posdesmovilización han logrado en ciertas zonas del país¹⁰. Si bien, como se indicó en las dos secciones anteriores, la información sobre el tipo de estructura criminal que representan estas organizaciones no es determinante para incluir en el RUV a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, resulta pertinente señalar la capacidad de coacción de dichos grupos para dimensionar la crisis humanitaria que supone la no inclusión de sus víctimas. Tal y como se están interpretando los criterios de valoración, en el mejor de los casos, las víctimas de los GPD sólo pueden aspirar a una atención de emergencia y una posterior resolución de no inclusión en el marco de la Ley 1448 de 2011.
61. El contexto del conflicto armado en la ciudad de Buenaventura muestra que los GPD en esta ciudad no pueden ser entendidas como grupos de delincuencia común en tanto que cometen graves violaciones sistemáticas a los derechos humanos, son aparatos macro-criminales jerarquizados, con armamento de largo alcance y amplia capacidad de coacción. Su accionar refleja una continuidad con respecto a las organizaciones paramilitares que hacían presencia en la región hasta el año 2005, sus modos de actuar para sostener economías ilegales y establecer control territorial, es muy similar. En el informe número 19 de la fundación Ideas para la Paz, Camilo Echandía señala el fuerte vínculo entre el narcotráfico y las estructuras paramilitares que continuó con el establecimiento y consolidación de los grupos posdesmovilización en diversas zonas del país, entre ellas, el Valle del Cauca:

“Bajo la denominación de autodefensas se desmovilizó entre 2003 y 2006 una variada gama de grupos armados, que buscó un tratamiento político por parte del Estado o justificó su existencia en razón a la amenaza de la guerrilla, para encubrir sus verdaderos intereses. El carácter de las acciones, el sentido de las estrategias y la extrema crueldad de los métodos utilizados contra la población civil, ponen de presente que los intereses de estos grupos desbordan la pretendida dimensión

político y las continuidades que existen entre el paramilitarismo y las acciones de los GPD y que siguen generando la vulneración masiva y sistemática de derechos de la población civil.

¹⁰ En una carta dirigida al Ministro de Defensa el 13 de noviembre de 2012, el Defensor del Pueblo, Jorge Otálora cuestionó la denominación de bandas criminales o BACRIM dada a los grupos armados ilegales posdesmovilización que ejercen un control territorial violento sobre barrios específicos de ciudades en Colombia arguyendo que las características con las que operan superan las de la delincuencia común ordinaria: "Responder, habida cuenta que estos grupos armados ilegales, mal llamados Bacrim, cuentan con una organización armada, con mandos jerárquicos, con capacidad para reclutar y entrenar a los miembros del grupo armado ilegal, con la habilidad para coordinar operaciones de tipo militar y ejercer control sobre un territorio (...) ¿Por qué se les considera simplemente bandas criminales o redes delincuenciales al servicio del narcotráfico y se delega en la Policía la responsabilidad de enfrentarlas?". (OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. 'Bandas criminales deben ser catalogadas como grupos armados ilegales'. <http://bit.ly/1kxfwD>).

contrainsurgente y se concentran, principalmente, en la protección de los cultivos y las tierras adquiridas mediante la presión, así como en el control de rutas y puertos para la exportación de droga, todo lo que hoy en día constituye la razón de ser de las denominadas bandas criminales.

Con esta nueva denominación se pone en primer plano que las desmovilizaciones llevadas a cabo en el primer gobierno Uribe Vélez, condujeron al fin del paramilitarismo ya que las bandas criminales no tienen una orientación política. Sin embargo, la dimensión contrainsurgente no fue el objetivo central de los grupos desmovilizados, y por lo tanto, las bandas del presente tienen continuidad con las organizaciones que han existido en el país en los últimos treinta años en estrecha relación con el narcotráfico”. (Echandía 2013, 5)

62. Sin desconocer a las víctimas políticas del paramilitarismo en Colombia y las campañas masivas de persecución, amenazas, asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados de líderes sociales, sindicales y políticos en diferentes regiones del país por parte de los grupos de autodefensas, la tesis de Echandía es pertinente para los efectos de este documento con base en las continuidades en cuanto a la presencia y acciones entre grupos paramilitares y GPD. La posición de Echandía acerca del vínculo indisoluble entre paramilitarismo y su presencia en lugares vinculados con el narcotráfico, hace pensar que la continuidad entre GPD y autodefensas se mantiene dado que uno de sus principales objetivos o medios de subsistencia ha sido, desde un principio, el control de economías ilícitas. Las graves afectaciones a los derechos humanos que los métodos crueles de los paramilitares impusieron sobre la población civil continúan con el accionar de los GPD y, si bien la propaganda contrainsurgente ya no es tan evidente (aunque permanece en ciudades como Bogotá), las victimizaciones sí persisten y con ellas la presencia y el control social y territorial que desde antes de la desmovilización era requerida por los grupos paramilitares para sus actividades ilícitas.

VI. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta los hechos y las consideraciones anteriormente expuestos, nos permitimos presentar a la Honorable Corte Constitucional las siguientes recomendaciones:

- i. Es indispensable que la Dirección de Registro de la UARIV convoque una sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo en la que se reevalúen los criterios de valoración, con especial atención a los términos “directamente relacionado con el conflicto armado” y “delincuencia común” a la luz de la jurisprudencia pronunciada hasta la fecha por la Corte Constitucional, tratados internacionales sobre conflicto armado y reconocimiento de las víctimas y la naturaleza de los grupos posdesmovilización y su real capacidad de generar graves afectaciones a los derechos humanos de la población civil.

- ii. Asimismo, es fundamental que los eventos masivos de desplazamiento forzado, ocasionados por los grupos posdesmovilización, sean revisados con cuidado por la Dirección de Registro de la UARIV de acuerdo con las circunstancias particulares de las regiones, con especial atención a las continuidades que existen, en el marco de un conflicto armado que tiene una fuerte vinculación con el narcotráfico, entre paramilitarismo y grupos posdesmovilización y las afectaciones sistemáticas y masivas de los derechos de la población civil.
- iii. Que en el marco del seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, se reconozca que el derecho a la igualdad ante la ley y los principios de buena fe y favorabilidad deben guiar los procesos de valoración de la Dirección de Registro de la UARIV con base en una interpretación amplia de la definición de víctima que tenga en cuenta las sentencias C-253 y C-781 de 2012 pronunciadas por la Corte Constitucional. Lo anterior, considerando que la violación sistemática a los derechos humanos, que resultan entre otras en el desplazamiento forzado en ocasiones masivo, y el impacto humanitario de este no discrimina según el actor perpetrador, por el contrario la situación de vulnerabilidad y necesidades de protección de unas víctimas y otras, así como su afectación es equivalente y por tal razón no es plausible la discriminación de las víctimas de los GPD.
- iv. Finalmente, se hace necesaria una reflexión acerca de los ámbitos normativos en la justicia transicional en los que se inscriben la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. No es posible plantear una cadena causal entre el reconocimiento al estatus político de un grupo armado ilegal y la satisfacción efectiva de los derechos de sus víctimas, ni muchos menos negar la atención y reparación integral a víctimas de grupos armados ilegales que no quieren ser reconocidos políticamente por parte del Gobierno Nacional. Orientar la lógica de la inclusión en el RUV desde un punto de vista meramente político y no jurídico puede generar una revictimización que se refleje en una crisis humanitaria de un amplio grupo de víctimas, gravemente desatendido por el Estado.