

Imprimir

El objetivo de estas líneas es la de realizar una aproximación a los resultados del Registro Único de Víctimas (RUV) en el año 2017 a nivel nacional como en el marco de la nueva institucionalidad creada por la reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) la cual estableció beneficios tributarios para nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y que fueron reglamentadas por el Decreto 1650 de 2017; y, el Decreto 893 de 2017, “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”.

La tasa de crecimiento del RUV fue de -35%, al pasar de 97.382 registros en 2016 a 63.212 en 2017. En 2017, en 804 municipios de los mil ciento veintidós (1.122) que tiene Colombia, se reportaron nuevos registros de víctimas del conflicto armado. En el 3.4% de ellos se reconoció por lo menos un hecho víctimizante cuando en 2016 este fue nulo; en el 81% (631 municipios) se registró una reducción respecto a 2016; y en 19 municipios su crecimiento fue nulo. Tan sólo en 128 municipios colombianos (11.4% de los 1.122) el número de víctimas aumentó respecto a 2016. De los 50 municipios con mayor número de ciudadanos reportados en el RUV, en 42 de ellos hay presencia de cultivos de coca (Gráfico 1).

---

Gráfico 1. Registro Único de Víctimas vs. Hectáreas de coca.



Este elemento, parece coincidir con el diagnóstico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) donde la tasa de homicidios se redujo a nivel nacional mientras que en los municipios con cultivos de coca aumentó un 11%; y donde la “mayoría de municipios que registraron alzas en los homicidios fueron impactados por las disputas y reacomodos de los grupos armados al margen de la ley. El desmonte paulatino de las Farc dejó muchos agentes sin ningún tipo de regulación, a lo que se suma la reorganización de diferentes facciones, disidencias y organizaciones criminales”[1].

De acuerdo con el RUV, el año 2017 terminó con 7 millones 338 mil 916 personas desplazadas; y cerca de 8 millones de víctimas del conflicto armado. En el siguiente diagrama de Venn se observa la composición a nivel de étnias, en el marco del universo poblacional, con lo cual resulta una tasa de victimización del 17% para el total nacional. Es decir, de cada 100 ciudadanos colombianos, 17 son víctimas del conflicto armado. En el caso de la población afrodescendiente e indígena esta tasa corresponde al 15% y 12%, respectivamente (Cuadro 1, Diagrama 1).

---

Diagrama 1. Población víctima del conflicto armado a nivel étnico.



Cuadro 1. Víctimas del conflicto armado registradas.

HECHO	PERSONAS	DIRECTAS	INDIRECTAS	EVENTOS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	6.023			6.697
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	98.250			105.408
Amenaza	375.928			398.727
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	24.452			25.459
Desaparición forzada	168.875	47.025	121.850	179.597
Desplazamiento	7.338.916			8.060.800
Homicidio	993.882	267.244	726.638	1.079.379
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	13.455			14.187
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	112.605			122.057
Secuestro	36.513	32.470	4.043	37.919
Sin información	144			144
Tortura	10.752			10.898
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	8.551			9.506

---

Fuente: RUV. 1 Enero 2018

10.050.778

En concordancia con los registros, se puede afirmar que, a nivel nacional, se ha logrado quebrar el espinazo a las fuentes y fuerzas generadoras de desplazamiento forzado y victimización ciudadana. Tal situación se refleja en la evolución histórica del Registro Único de Víctimas, en general, como en el número de desplazados forzado. Cada día son menos los ciudadanos desplazados por la violencia como los hechos víctimizantes asociados a ella (Gráficos 2 y 3).

---

Gráfico 2.

Gráfico 3.



---

Fuente: RUV. Cálculos propios.

Si bien en 2017 se redujo el número de personas afectadas por el conflicto armado en un 35%, esta situación no es generalizable para la totalidad de municipios del país. El mayor número de registros de 2017 se presentó en el Distrito de Buenaventura, Tumaco, Riosucio, Medellín, Cali, Alto Baudó, Hacarí, entre otros (Cuadro 2).

#### Cuadro 2. Evolución del RUV en 2017 y 2016

En ciento veintiocho (128) de estos municipios se presentó un crecimiento positivo en el número de personas afectadas por el conflicto armado entre 2016 y 2017.

Cabe destacar algunos aspectos para estos 128 municipios:

- Son seis (6) los municipios que explican en más del 63% la contribución, ellos son en su orden: Riosucio, Santa Barbara, Carmen del Darién, El Charco, Mosquera y Francisco Pizarro. De estos seis (6), cuatro (4) son del departamento de Nariño;
- En la gran mayoría de estos municipios hay presencia de cultivos ilícitos y, en los últimos años, la tasa de crecimiento de dichos cultivos fue sumamente importante. Adicionalmente, la información georreferenciada muestra una correlación espacial entre las áreas con cultivos de coca y los hechos victimizantes registrados (Gráfico 1);
- Los *clúster*s identificados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito en el Informe de Julio de 2017 coinciden con los datos que presenta el RUV. Esos tres núcleos espaciales corresponden a la “región fronteriza de Nariño con Ecuador, delimitado por los municipios de Tumaco, y Barbacoas, y en menor medida por Roberto Payan, Olaya Herrera y el Charco”; el otro núcleo se encuentra localizado en la zona del Catatumbo asociada a los municipios de Tibú; El Carmen, Convención, El Tarra y Sardinata. Adicional a lo anterior, destaca la correlación espacial con la erradicación manual; y el tercer núcleo “se consolida en la región fronteriza con Ecuador en Putumayo, en donde se destacan los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamó, Puerto Guzmán, Orito y la Hormiga” (Mapas)<sup>[21]</sup>;

---

Mapa de permanencia de los cultivos de coca

Mapa de erradicación manual forzosa y  
cultivos de coca en Colombia

---



---

Fuente: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Geodata/catalogo-servicios/index.html>

- En la gran mayoría de estas áreas, existe un componente importante de población indígena y afrodescendiente. En Buenaventura y Tumaco cerca del 80% de la población es afrodescendiente; el Alto Baudó el 30% es indígena y el 50% afrodescendiente; en Santa Barbara de Iscuandé el 50% es afro; en El Charco el 76%; en Barbacoas el 15% es indígena y el 75% es afrodescendiente;
- Finalmente, señalar que la gran mayoría de estos municipios presentan una baja capacidad para generar recursos propios. Cuando se compara el PIB por habitante de cada uno de los 128 municipios respecto a la de Bogotá D.C., economía líder, se tiene que la gran mayoría de ellos, el 76% tienen un ingreso por habitante inferior al 50% del Distrito Capital (Gráfico 4).
- El recaudo per cápita de cada uno de los 50 municipios con mayor número de ciudadanos registrados está por debajo de Bogotá D.C, mostrando cuan baja es su capacidad de generar



ingresos propios, de ahí el rol financiero que debe jugar la Nación en el marco de la corresponsabilidad (Gráfico 5).

---

Gráfico 4. PIB por habitante Bogotá =100

Gráfico 5. Recaudo tributario per cápita.  
Bogotá=100

---



---

Fuente: DANE. Cálculos propios.

Fuente: Formato Único Territorial. DANE.  
Cálculos propios

La distribución del RUV en los municipios ZOMAC y PDET

En el diagrama 2 se presenta la distribución de los 1.122 municipios en el marco de la nueva institucionalidad creada por los decretos: Decreto 1650 de 2017 (ZOMAC) y Decreto 893 de 2017 (PDET).

---

Diagrama de Venn en municipios PDET y ZOMAC.

---

Diagrama 2. Número de Municipios

Diagrama 3. Distribución de las áreas de  
cultivos de coca

---



---

Fuente: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>.

Elaboración propia.

De los 170 municipios PDET, 167 pertenecen al conjunto de municipios ZOMAC. Sólo 3 de ellos, Valledupar (Cesar), Santa Marta (Magdalena) y Ciénaga (Magdalena) no hacen parte de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado.

De igual manera, 775 municipios no pertenecen a ninguno de los dos conjuntos definidos por los Decretos anteriormente mencionados.

### Cultivos de uso ilícito

Los últimos registros del área cultivada de coca a nivel municipal que publica el Observatorio de Drogas de Colombia permiten observar que de las 146.140 hectáreas el 94.5% (138.121) se encuentran en zonas ZOMAC y PDET; 35 en sólo un municipio PDET (Santa Marta) y 5.724 Ha en sólo áreas ZOMAC; lo cual lleva a deducir que tan sólo el 1.6% (2.260 Ha) se encuentran en el resto de municipios (Diagrama 3).

Esta situación, lleva a perfeccionar en estas áreas muchos de los componentes de la política pública dada la dimensión de los cultivos de uso ilícito; en otras palabras, el manejo y orientación de los pilares, estrategias y productos definidos en algunos de los Puntos del Desarrollo Rural Integral del Acuerdo Final (Cuadro 3) van a ser determinantes para el logro de los objetivos trazados para los municipios PDET y ZOMAC.

Cuadro 3. Pilar, estrategia y producto de parte del Punto 1 del A.F.

### Víctimas en los municipios ZOMAC y PDET

La población desplazada que aparece en el RUV y pertenece a uno de los 344 municipios de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) asciende a cerca de 5 millones 250 mil personas, y representa el 70% del total. Es decir, el 30% de la población expulsada de sus territorios se asentaban por fuera de las ZOMAC. Esta distribución contrasta con la distribución nacional de la población, en donde el 18% se concentra en las ZOMAC y, el

restante 82%, por fuera de ellas.

Estos hechos relevantes, llevan a que el Índice del Intensidad del conflicto (Personas Expulsadas/Población total \* 100) para las Zomac y No Zomac, sean del 65% y el 6%, respectivamente (Diagramas 4 y 5).

---

Diagrama de Venn del RUV en municipios PDET y ZOMAC.

---

Diagrama 4. Total RUV

Diagrama 5. RUV 2017

---



---

Fuente: RUV, Decreto 1650 y 893 de 2017. Elaboración propia.

En otras palabras, en las áreas ZOMAC de 100 habitantes 66 son víctimas del conflicto armado, mientras en los otros municipios, NO ZOMAC, 6 pertenecen a esta categoría; con lo cual se puede afirmar que la definición de los municipios ZOMAC guarda una estrecha relación con la población víctima del conflicto armado, de un lado; y del otro, que la institucionalidad gubernamental requiera cierto grado de concentración, no sólo para que los municipios ZOMAC se beneficien de los estímulos a la inversión que requieren para su desarrollo y progreso, sino para que atender de manera integral a la población víctima del conflicto armado, en términos del goce efectivo de sus derechos; pues un porcentaje importante de ellas el conflicto las ha afectado.

En concordancia con la relevancia de los hechos arriba señalados, no es una coincidencia entre la política de erradicación de cultivos de uso ilícito con el desplazamiento forzado. Desde hace ya varios años, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y, la comunidad internacional, han llamado la atención sobre la necesidad de diseñar, construir de manera participativa, e implementar un plan de prevención y contingencia del desplazamiento, a la hora de poner en marcha los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito.

En este orden de ideas, la obligatoriedad de este Plan adquiere relevancia, pues el riesgo latente de desplazamiento que sufren los ciudadanos, las comunidades de campesinos, indígenas, afrodescendientes, etc., debido a la presión que los grupos armados al margen de la ley ejercen, como de las amenazas frente al derecho a la vida y a la integridad personal, por efecto de la existencia de minas antipersonal (MAP) y las municiones sin explotar (MUSE), es una realidad en estos municipios donde la presencia del Estado es precaria, insuficiente e ineficaz para garantizarle a sus conciudadanos el monopolio legítimo de las armas, de la coacción y de la justicia, elementos mínimos que destaca a todo Estado moderno[3].

En otras palabras, hay áreas del territorio nacional donde el Estado no ha logrado una convivencia pacífica ni instaurar un sistema jurídico-político estable: “El Estado moderno es aquella institución que aspira a lograr el monopolio eficaz y legítimo de la coacción en un determinado territorio: con ello se busca evitar los peligros que, para la convivencia social, implica la multiplicación de poderes armados privados. El Estado moderno pretende ser así la

negación de la hipótesis hobbesiana de la existencia de una guerra de todos contra todos, en el estado de naturaleza, pues es deber del Estado mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico-político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad” (Corte Constitucional. C-038 de 1995).

Por ello la necesidad de profundizar, en la práctica, la coordinación y la corresponsabilidad que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno (nación, departamento y municipios) a la hora de definir, no sólo, el plan de prevención y contingencia en las áreas definidas para la erradicación de cultivos de uso ilícito sino los roles y responsabilidades financieras de cada uno de ellos en los Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (*PDET*); sin dejar atrás el rol del Gobierno nacional en la provisión del monopolio de las armas y de la justicia.

Es así como, en el marco de la coordinación interinstitucional es importante que el Gobierno nacional tenga presente el rol de la UARIV para que los municipios donde se va a realizar la intervención sean priorizados por ella a recibir la asistencia técnica para la actualización de sus planes de contingencia; sin olvidar que las Entidades Territoriales debe ejercer sus competencias con base en el Artículo 288 de la Carta Política, esto es, guiadas por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, definidos por la norma. “De esta manera, (i) el *principio de coordinación* implica que la Nación y las entidades territoriales deben ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica; (ii) el *principio de concurrencia* se traduce en el desarrollo conjunto y oportuno de acciones, en busca de un objeto común, con respeto a las atribuciones de las otras autoridades y entidades, y (iii) el *principio de subsidiariedad* que apela a que una entidad territorial pueda de manera transitoria y parcial ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales, cuando se demuestre su incapacidad de ejercerlas oportunamente” (CC. T-690 de 2017).

Además, del acompañamiento técnico que deben proveer la Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior, asignado por el Decreto 4800 de 2011, en lo que respecta a la asesoría a los CTJT para la elaboración de los Planes de Contingencia y, para el Ministerio, en el apoyo técnico a las ET departamentales y municipales en la formulación de los Planes Integrales de

Prevención.

Los Grupos Armados al Margen de la Ley, una fuente de riesgo latente

La consolidación del Acuerdo Final entre las FARC-EP y el Gobierno nacional, cambia, de una u otra manera, las fuentes de riesgo latente de desplazamiento forzado, consolidándose como uno de ellos, los grupos armados al margen de la ley que se concentran en las zonas donde hay cultivos de uso ilícito, así como las amenazas que representan las MAP y las MUSE.

Si bien, “el presunto autor no es un elemento central, ni determinante”[4] para decretar la inclusión o no en el RUV, el Gobierno nacional reconoce su deber de intervenir frente a cualquier episodio de violencia que afecte a sus conciudadanos previéndoles los bienes y servicios necesarios en el ámbito de las medidas de asistencia, atención y protección; y, si dentro de su valoración de los hechos, existe una “relación cercana y suficiente” con el conflicto armado que le permita calificar a los ciudadanos como víctimas del conflicto armado, entonces, ellos tendrán acceso, adicionalmente, a la medida de reparación integral.

En este orden ideas, es necesario adentrarse en el proceso de definición de la intervención del Estado en cada una de las medidas de intervención dada su precaria, insuficiente e ineficaz presencia en el territorio.

Finalmente, el Gobierno nacional, antes de adelantar su plan de erradicación de cultivos de uso ilícito, debe asegurarse que las respectivas Entidades Territoriales cumplen a cabalidad con el plan de contingencia y el plan de prevención y protección de derechos humanos y DIH, “a fin de que efectivamente se concreten las labores de prevención temprana y urgente a cargo del Estado, especialmente, en relación con los hechos victimizantes de desplazamiento forzado y accidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar”, preservando el enfoque diferencial que responda a las necesidades especiales de grupos poblacionales protegidos (CC. T-690 de 2017).

El asegurarse de la existencia de tales planes no debe ser una simple lista de chequeo, sino

un examen riguroso de los mismos, a efecto de revertir las deficiencias que la mayoría de ellos presentan, así como los limitados niveles de ejecución, de gestión y de resultados.

En suma...

El RUV creció un -35% entre 2016 y 2017. Este comportamiento difiere entre municipios. En 128 municipios colombianos (11.4% de los 1.122) aumentó el número de víctimas respecto a 2016; y, en 631 (81%) el registro disminuyó. En 42 de los 50 municipios con mayor número de ciudadanos reportados en el RUV hay presencia de cultivos de uso ilícito.

Si bien hay un 69% de municipios que no pertenece a las Zonas más Afectadas por el Conflicto ni a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, un porcentaje importante de víctimas del conflicto armado como áreas de cultivos de uso ilícito se encuentran allí; lo cual va a determinar las intervenciones públicas en el territorio. Si a lo anterior se suma la baja capacidad que tienen las entidades territoriales, de estas áreas, para generar recursos propios, entonces, los roles y las responsabilidades del Gobierno nacional adquieren trascendencia.

La presencia de cultivos ilícitos y su alto nivel de correlación espacial con los hechos victimizantes, en especial con el desplazamiento forzado, obliga al Gobierno nacional para su intervención asegurarse que las ET cumplen a cabalidad con el plan de contingencia y el plan de prevención y protección de derechos humanos y DIH.

JORGE ESPITIA. Profesor Universitario

NOTAS

[1] En los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11%; en aquellos



donde la sustitución comenzó, el alza fue del 33%. Mientras que la tasa nacional de homicidios tuvo un leve decrecimiento de 0,6 en 2017, pasando de 24,8 por 100.000 habitantes a 24,2, en los municipios con cultivos de coca se incrementó cuatro puntos al subir de 35,5 a 39,5 (FIP. 2018. ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018. Pág. 14).

[2] “Los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca concentran el 72% de toda la coca sembrada en el último año en el país” (Observatorio de Drogas de Colombia. Reporte de drogas de Colombia. 2017. Pág. 64).

[3] “Hoy, por el contrario, tendremos que decir que Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Pág. 2).

“Para nuestro estudio retengo sólo lo puramente conceptual: que el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas” (Pág. 5). (Weber, M. El político y el científico).

[4] El rol de la Unidad para las Víctimas no es la de individualizar y establecer la responsabilidad del victimario del hecho, pues su competencia es la de determinar si las victimizaciones que se declaran *ocurrieron o no en el marco del conflicto armado*, obligación derivada, entre otras, de la sentencia C-253A de 2012 1 que dispone: “*El Estado asume la reparación, sin necesidad de acreditar quien es el victimario y aunque no se haya establecido la imputabilidad del mismo a una acción u omisión de su parte*”. Es decir, la identificación del autor no es relevante para para efectos del reconocimiento del hecho victimizante, sino para identificar los elementos que lo conectan con el conflicto armado de forma directa, o con base en una relación cercana y suficiente con el mismo. UARIV. 2018. Respuesta a la orden

primera y segunda del Auto 735 de 2017.