

**CAPACIDADES ESTATALES PARA ATENDER  
EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA ARMADA**

---

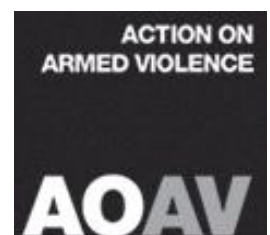
El caso de Colombia



## REPORTE NACIONAL – COLOMBIA

### Capacidades Estatales para atender el problema de violencia armada; el caso de América Latina y el Caribe

Alex Mauricio Bonilla Ortiz  
Investigador  
Campaña Colombiana Contra Minas



## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Consideraciones Preliminares.....	5
2. Precisiones Metodológicas .....	6
3. Contexto, dinámicas y datos sobre la violencia armada en Colombia.....	7
<i>a) Actores: Víctimas y Perpetradores .....</i>	<i>12</i>
I. Víctimas.....	12
II. Perpetradores .....	14
<i>b) Tipos de Violencia.....</i>	<i>16</i>
I. Tipo de violencia de acuerdo al vínculo Víctima-Perpetrador .....	16
II. Tipo de violencia de acuerdo a la naturaleza del daño .....	17
III. Tipo de violencia según la intencionalidad del acto violento.....	17
4. Algunas dimensiones analíticas para la comprensión y atención de la violencia armada en Colombia .....	19
<i>a) Sistemas de medición, monitoreo y/o análisis.....</i>	<i>19</i>
<i>b) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados para la reducción o prevención de la violencia armada .....</i>	<i>24</i>
<i>c) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados dirigidos a asistir a las víctimas de la violencia armada. ....</i>	<i>29</i>
Conclusiones.....	34
Bibliografía.....	36

## Introducción

Estudiar la Violencia Armada en Colombia significa, entre otras cosas, abordar la complejidad de factores que comprenden las diferentes coyunturas políticas, económicas y sociales que pueden explicar sus causas. Las dinámicas de la violencia tienen características particulares al comprender el espacio de lucha de poderes entre actores armados; no obstante a estas se suman otras variables externas a los actores mismos (motivaciones, tipo de violencia, víctimas, etc.), generando nuevas formas de comprender el fenómeno de la violencia en distintos niveles. En otros términos, la violencia armada en Colombia no se reduce al campo del conflicto armado, entendido éste como único espacio de interacción entre actores violentos<sup>1</sup>. Es por lo anterior que el caso colombiano genera puntos de contraste frente al resto de países de América Latina que conforman esta investigación.

Puede decirse que el fenómeno de violencia en Colombia es complejo y tiene una variable histórica que no se puede perder de vista, sin embargo este documento no intenta hacer explicaciones históricas o sociológicas sobre las dinámicas del fenómeno; por el contrario, este informe pretende dar cuenta, a partir de los resultados de la investigación, cómo el Estado Colombiano comprende el fenómeno de la Violencia Armada y cómo está enfrentándolo.

El enfoque mencionado se enmarca en los Compromisos de Oslo<sup>23</sup> y la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo<sup>45</sup>, instrumentos construidos en el escenario internacional que instan a los Estados a implementar mecanismos concretos para la reducción de la Violencia Armada. Sumado a esto, los Compromisos de Oslo reiteran la necesidad de que los Estados firmantes: (1) generen mecanismos para el monitoreo y la medición del fenómeno, en términos de la incidencia y el impacto; (2) reconozcan los derechos de las víctimas de la violencia armada de manera integral, y, (3) comprendan el desarrollo como una variable importante para la reducción de cualquier expresión de violencia armada. Es así que ambos instrumentos promueven un avance para que las capacidades de los Estados, en materia de la comprensión de la naturaleza de este fenómeno, generen mecanismos concretos para su efectiva reducción.

El Estado colombiano a través de la suscripción de los Compromisos de Oslo y de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, ha reconocido la importancia de considerar los factores causales y de impacto de la violencia armada como asuntos transversales que afectan la seguridad y el desarrollo. En este sentido, existe un reconocimiento claro sobre las iniciativas por parte del Estado para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos, sin embargo es difícil comprender *a priori* cuales son las capacidades estatales para atender el fenómeno de la violencia armada.

Es por lo anterior que, para el caso Colombiano, la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM) como miembro del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Humana en América Latina y el Caribe (SEHLAC) y Action on Armed Violence (AOAV) en colaboración con el Centro de Recursos para el

---

<sup>1</sup> Para diferentes representantes de instituciones estatales sigue existiendo la concepción restringida de que en Colombia la Violencia Armada es igual al Conflicto Armado. Dentro del trabajo de campo realizado en la investigación se pudo observar que el lenguaje de la Violencia Armada no es aprehendido en un contexto donde el concepto de Conflicto Armado pareciera abarcar todo tipo de expresión violenta diferente a la de delincuencia común.

<sup>2</sup> Suscritos por 61 Estados.

<sup>3</sup> Revisar en

<http://www.osloconferencearmedviolence.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=24790>

<sup>4</sup> Suscrita por más de 100 Estados.

<sup>5</sup> Revisar en <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-Declaration-091020-ES.pdf>

Análisis de Conflictos (CERAC), desarrollaron esta investigación para aportar una mejor comprensión y atención a la violencia armada.

Este documento será presentado en cinco apartados generales: (1) Consideraciones Preliminares (2) Precisiones metodológicas, (3) Contexto, Dinámicas y Datos sobre la violencia armada en Colombia, (4) Dimensiones analíticas para la comprensión de la violencia armada en Colombia y (5) Conclusiones.

## 1. Consideraciones Preliminares

Este documento está enmarcado en la investigación “Capacidades Estatales para atender el problema de la Violencia Armada en América Latina y el Caribe” realizado en 12 países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Venezuela, Brasil, Ecuador, Chile, Uruguay, Argentina y Colombia), de la cual existe un Informe Regional. La investigación general conllevó un esfuerzo conjunto entre Action on Armed Violence (AOAV), el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y las organizaciones del grupo de trabajo regional sobre Seguridad Humana en América Latina y el Caribe (SEHLAC) de la cual la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM) hace parte activa.

Es importante resaltar que el proceso de investigación se desarrolló entre Abril de 2011 y Septiembre de 2011, lo cual implica que algunos de los datos reseñados en este documento pueden estar desactualizados, sobre todo los datos relacionados con los indicadores de medición de la violencia armada. Para la fecha de la recolección de información, las fuentes que se referenciaron no tenían consolidada la información relacionada con el año 2011, por lo cual los datos sobre estos indicadores que el lector podrá encontrar tienen como fecha de corte diciembre de 2010. Sin embargo, algunos datos mínimos tendrán como fecha de corte abril de 2011.

Otro de los aspectos a resaltar es la implementación de nuevos instrumentos normativos, tal es el caso la Ley 1448 de 2011. Para el periodo de investigación esta Ley estaba en proceso de la reglamentación, por consiguiente algunas de las instituciones que: (1) se crearon, (2) se transformaron, o (3) desaparecieron, tomando como documento fundacional este instrumento jurídico no se verán reflejadas en el cuerpo de este informe.

Estas consideraciones preliminares conllevan a una pregunta que, tomando como punto de partida este informe, podrá estudiarse a fondo en una futura investigación:

¿Las transformaciones en el escenario político que durante 2011 tuvieron lugar en Colombia en materia de instrumentos normativos, ha generado un impacto, positivo o negativo, en cómo el Estado Colombiano comprende y atiende la violencia armada?

(Mayo de 2011)

## 2. Precisiones Metodológicas

En el proceso de identificación y registro de la información correspondiente a la investigación, existió una dificultad que atravesó todo el trabajo en terreno: las instituciones, organizaciones y demás unidades responsables consultadas no tienen en su lenguaje común - asociado a sus funciones, acciones o la misma naturaleza - el concepto de violencia armada. Por consiguiente, las dimensiones analíticas o variables de trabajo se ven permeadas por dicha dificultad, lo que implicó un esfuerzo no previsto en el proceso de conceptualización a algunos de los funcionarios de los entes consultados.

Ahora bien, debido a la particularidad que representa el contexto que se desarrollará en el próximo apartado, algunos de los lineamientos metodológicos creados en pro de la comparabilidad entre los casos estudiados en América latina, se quedan cortos en el alcance y no permiten un análisis profundo de algunas de las características propias de las capacidades del Estado colombiano para enfrentar el fenómeno, lo que implica a su vez, en proporción media, la pérdida de información para un análisis riguroso. Sin embargo es comprensible y pertinente de acuerdo a la naturaleza de la investigación.

Es necesario aclarar que la normatividad del Estado colombiano tanto en reducción y prevención de la violencia como en asistencia a víctimas es muy amplia, esto porque comprende toda la legislación de iniciativas directas e indirectas. Se registró la normatividad que en la búsqueda generó resultados explícitos, sin embargo se dejaron de lado varias intervenciones dado el trato sectorizado<sup>6</sup> de la legislación y las políticas públicas en Colombia, ya que su objetivo principal y objetivos secundarios no estaban relacionados con la víctimas o reducción y prevención de la violencia. Por ejemplo, la legislación sobre educación universitaria o las normas jurídicas que regulan el régimen de salud, si bien no tienen por objeto la violencia armada, tienen en uno o dos de sus artículos alguna referencia mínima y no sustancial (en términos del trabajo de investigación) que por jurisprudencia o por política estatal se les obliga a incluir.

Lo anterior también se ve reflejado en la Jurisprudencia. De hecho, un trabajo de investigación se podría desarrollar exclusivamente en la elaboración de líneas jurisprudenciales sobre la violencia armada y asistencia a víctimas, por esta razón a discreción del investigador se dejó de lado la caracterización de la normatividad existente a través de jurisprudencia. Como excepción se registró Sentencia t-025 de 2004 teniendo en cuenta que esta dictó lineamientos de política pública, y no se limitó a realizar una evaluación sobre los derechos de víctimas individuales o grupales para la restitución de sus derechos.

Por último, se intentaron registrar políticas públicas, planes y programas de manera completa; existieron dificultades para la consecución de información asociada a proyectos, teniendo en cuenta que la particularidad de su ejecución no permite la identificación de la totalidad de información requerida y, en muchos casos, ni siquiera en las instituciones responsables, los funcionarios son abiertos a exponer información relevante. Otro de los argumentos identificados tiene que ver con el impacto local que tienen los proyectos, teniendo en cuenta la necesidad de focalizar territorio y población (proyectos que solo actúan en algunos departamentos del país o en algunos municipios), al tratarse de una investigación que toma como referencia el ámbito nacional, se decidió dejar de lado dichas disposiciones locales de lado.

---

<sup>6</sup> Sectorizado en la medida que la política se desarrolla alrededor de temas importantes para desarrollar agenda pública. Sectores son: Educación, Cultura, Protección Social, Seguridad, entre otros.

### 3. Contexto, dinámicas y datos sobre la violencia armada en Colombia

El estado del arte sobre la violencia en Colombia, toma como punto de referencia *la contienda tradicional entre los partidos políticos –liberal y conservador-*<sup>7</sup> donde el carácter ideológico plasmado en la acción, y con la motivación de toma del poder político a través de las armas permitieron, en la década de los 60's, la fundación de agrupaciones de insurgentes *como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)*. En respuesta al creciente auge de las guerrillas y la poca presencia estatal en algunas regiones del territorio, surgió un nuevo actor para “contrarrestar” la acción de los grupos insurgentes: los grupos paramilitares<sup>8</sup>.

Así mismo, el narcotráfico fue tomando importancia entre la década del 80 y el 90, donde los llamados carteles tuvieron cierto impacto público a través del uso indiscriminado del terrorismo. Este fenómeno también permeó el sector económico legal, ampliándose el número de miembros involucrados en el fenómeno de la violencia. Sin embargo, tras la muerte de Pablo Escobar y de Gonzalo Rodríguez Gacha, y la finalización de la época del llamado Narcoterrorismo de los 90's, el negocio del narcotráfico se vinculó de manera estrecha con los grupos armados ilegales, siendo en la actualidad la fuente de financiamiento principal de todos estos.

Posterior al proceso de Desarme Desmovilización y Reintegración(DDR) colectiva en Colombia, donde entre los años 2003 y 2006<sup>9</sup> se desmovilizaron más de 36.000 paramilitares, se pudo evidenciar que una parte de esta población y personas no-desmovilizadas reconfiguraron el accionar paramilitar conformando grupos armados conocidos oficialmente como “Bandas Criminales Emergentes”; según el gobierno, “en el año 2009, estos grupos contaban con 4.000 miembros operando en 173 municipios y 24 de los 32 Departamentos del país. Sin embargo organizaciones no gubernamentales manifiestan que las llamadas “Bacrim” estarían conformadas por entre 10.000 y 11.000 miembros con presencia en 31 Departamentos”<sup>10</sup>. Dicha definición del gobierno está dirigida a calificarlos como organizaciones dedicadas a la extorsión al servicio del narcotráfico. En la actualidad conforman un espacio importante en el espectro de actores de la violencia en Colombia, fluctuando conceptualmente entre el conflicto armado y la delincuencia organizada.

La violencia referida a la delincuencia común y organizada, se asocia, dependiendo del enfoque<sup>11</sup>, primero a las Bandas Criminales, lo que puede implicar al mismo tiempo una posible “urbanización”

<sup>7</sup> Kurtenbach, Sabine. “Análisis del Conflicto en Colombia.” Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)

<sup>8</sup> Frente a esto es válido aclarar que dentro de los grupos paramilitares las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) toman un papel preponderante, sin embargo tuvieron sus propias dinámicas de organización tanto antes de su conformación como posterior a su desintegración como organización armada ilegal, sin embargo este documento no intenta hacer la reconstrucción de la organización, sus rupturas y sus transformaciones, para lo cual remitimos al documento: Gutiérrez Francisco y Mauricio Barón, “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. Notas para una economía política del paramilitarismo”, en Francisco Gutiérrez (Coordinador académico), María Emma Wills y Gonzalo Sánchez (Coordinadores editoriales), Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia, Bogotá, IEPRI-Norma, 2006, pp.267-309.

<sup>9</sup> Policía Nacional de Colombia, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, Grupo de Seguimiento a Grupos Armados Ilegales. “Comparativo General Bandas Criminales Narcotraficantes”, 17 de julio de 2009; Memorando de Mesa Técnica de Conteo Bandas Criminales n° 9, Bogotá, 29 de junio de 2009.

<sup>10</sup> Observatorio Internacional DDR – Ley de Justicia y paz, Centro Internacional de Toledo para la Paz (CitPax). “Parte II: Área de DDR: La evolución de las estructuras armadas en el período post-desmovilización: pasado, presente y futuro”. En: “Tercer Informe”, Bogotá. Septiembre de 2010. Pág: 62

<sup>11</sup> De acuerdo al Tercer Informe del Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz, si se observa el fenómeno de las Bandas Criminales desde un enfoque gubernamental, estos grupos definitivamente hacen parte del fenómeno de la delincuencia común y organizada, sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil “los califican como actores complejos, pero reconocibles dentro del conflicto armado, que no pueden reducirse a un fenómeno puramente criminal”.

del conflicto armado; en segundo lugar a criminales de menor rango<sup>12</sup> como grupos no organizados; y en tercer lugar al narcotráfico desligado de los grupos armados ilegales. Sin embargo, si se comprende todo el espectro de variables que pone de presente el fenómeno de la violencia armada, es válido reconocer que hay tipos de violencia que denotan otros indicadores para determinar los niveles de violencia, por lo cual no se deja de lado la violencia intrafamiliar o la violencia interpersonal que posee motivaciones diferentes a las políticas y/o económicas (Exceptuando hurtos simples) sino que dependen de planos circunstanciales y propios a la dimensión de interacción social en el que se da la acción violenta (familia, barrio, etc.).

En este espectro complejo de relaciones humanas es casi imposible clasificar la violencia armada entre: violencia asociada al conflicto armado y violencia que se asocia a delincuencia común organizada u otros tipos de violencia desligados al primero, teniendo en cuenta que los factores causales y/o circunstanciales permiten que todos los tipos de violencia asociados a la motivación, a los actores, o a las víctimas, interactúen constantemente, generando procesos de retroalimentación entre ellos donde hay beneficios y costos recíprocos.

Si bien dentro de lo expuesto con anterioridad se evidencia un peso importante de la violencia armada asociada al conflicto armado como un tipo de violencia, es válido resaltar que a través de los datos que se expondrán posteriormente se pretende generar un punto de quiebre en la diferenciación, ya que a través de los indicadores se podrán distinguir los niveles generalizados y no asociados a un tipo de violencia específico. De esta manera, los indicadores que usaremos para determinar los niveles de violencia están asociados a: Lesiones personales, Homicidios, suicidios y extorsiones.

De acuerdo a lo anterior, se puede observar en la siguiente tabla el número de casos registrados en dos de los sistemas de información más referenciados, el usado por el Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses y el usado por la Policía Nacional, durante el año 2010.

INDICADORES DE VIOLENCIA 2010	
Lesiones Personales	145184
Homicidios	17459
Suicidio	1864
Extorsión	1352
Terrorismo	284
Secuestro	282
Acciones Subversivas*	128

Tabla elaborada por el autor tomando como fuente: Homicidios, lesiones personales y suicidios: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Extorsión, Terrorismo y Acciones subversivas: DIJIN-POLICÍA NACIONAL. \* Según la Policía Nacional el indicador Acciones Subversivas comprende: Asalto a población, Ataques a aeronave, Ataque a instalaciones policiales, hostigamiento, emboscadas, incursión a población, contacto armado y retenes ilegales.

Si entendemos estos indicadores como una muestra objetiva de la violencia armada, podemos encontrar que los datos reflejan una mayor incidencia de acciones no directamente relacionadas con el conflicto armado sobre el fenómeno de la violencia armada, es decir, los datos demuestran que si las lesiones personales y los homicidios están asociados a motivaciones que trascienden el carácter político, sin excluirlo, los datos presentados evidencian que en Colombia debe haber un enfoque

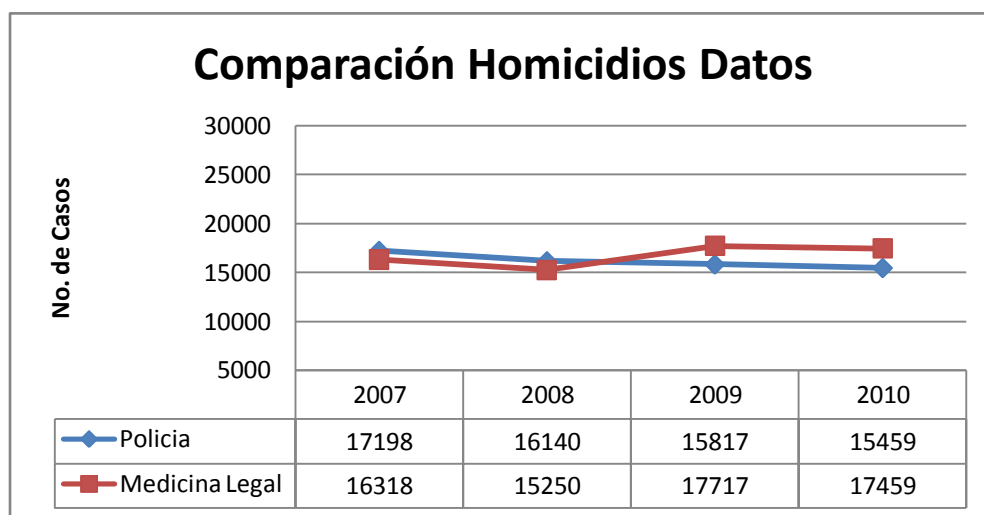
<sup>12</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), "La Hidra de Colombia. Las múltiples caras de la violencia armada. Small Arms Survey, 2006", [www.cerac.org.co](http://www.cerac.org.co), [http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co\\_publi\\_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co_publi_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa.pdf).



integral para la comprensión del fenómeno de violencia armada, pues esto permitirá desarrollar acciones que lo contrarresten.

Si bien los distintos indicadores permiten que se observe de manera ampliada<sup>13</sup> la violencia armada, se utilizarán reiteradamente los datos asociados a los homicidios debido a que, primero, es un indicador usado por la mayoría de estudios sobre impacto de la violencia; segundo, en cuanto a los datos obtenidos son los que representan un nivel de objetividad mayor, teniendo en cuenta que las instituciones encargadas de medir homicidios toman como principal fuente el hecho en sí y, en la mayoría de los casos, no dependen de acciones como denuncias o percepciones de la afectación a la integridad física de los individuos.

En Colombia, existen dos instituciones que registran y miden, los casos de homicidios: la primera es la Policía Nacional y su Centro de Investigaciones Criminológicas (CICRI), la segunda es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. En este sentido el siguiente gráfico muestra los datos comparados sobre los casos de homicidio en cada uno de los sistemas de información de las instituciones nombradas anteriormente.

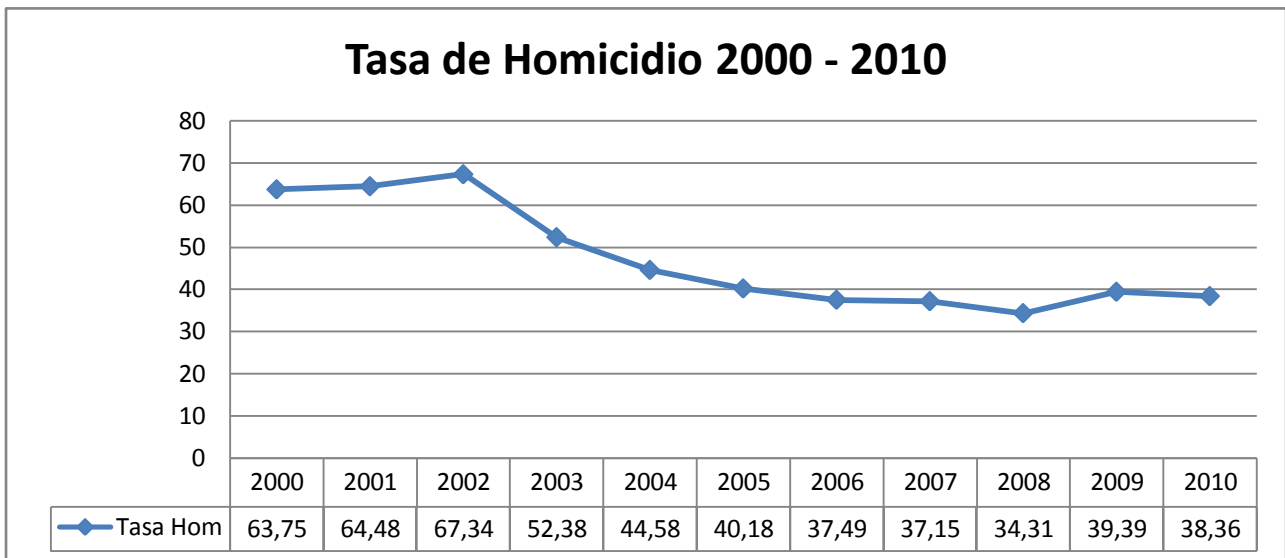


Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto de Medicina Legal. Policía Nacional CICRI-Dijin.

Como se puede observar no hay una diferencia sustancial entre los datos obtenidos de ambas instituciones. Lo anterior permite justificar, en adelante, el uso de los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal en diferentes apartados de este documento. El Instituto de Medicina Legal a través de sus análisis forenses y periciales permite un acercamiento al hecho con información detallada sobre características como tipo de víctima, tipo de arma, variable de sexo, etc.

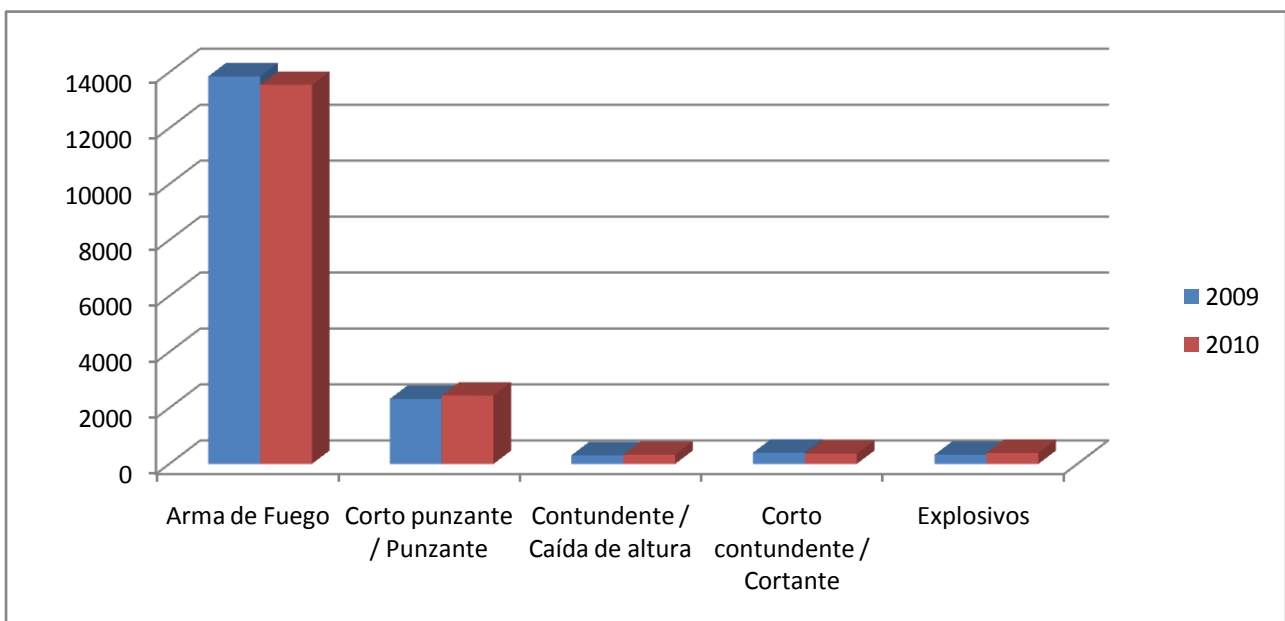
Si observamos la siguiente gráfica, los homicidios en Colombia en la última década han tenido una tendencia a la disminución, pues la tasa de homicidios por cien mil habitantes en 2002, año en el cual se registraron el mayor número de casos en la última década, fue de 67,34, y en el año 2007, año en el cual se registraron el menor número de casos, fue de 37,15, evidenciando una diferencia de 30,19 en 6 años. Sin embargo, en los últimos tres años la tendencia no es tan clara, pues en el año 2009 hubo un aumento en la tasa de 5 puntos, y para 2010 fue de 4 puntos, con respecto a 2008.

<sup>13</sup> No podemos hablar de un espectro total de indicadores que comprendan todo el fenómeno.



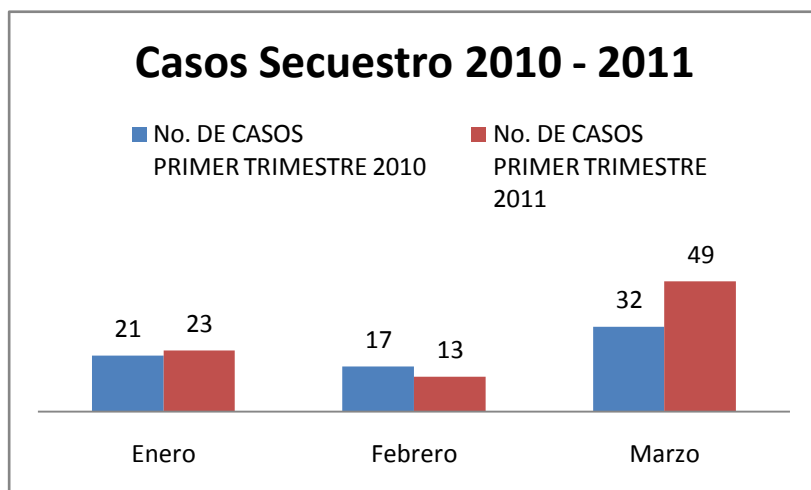
Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto de Medicina Legal.

Al hablar sobre la situación de la violencia armada en el país, es importante hacer referencia al tipo de armas utilizadas como parte de ese fenómeno. En materia de homicidios las armas de fuego tienen una participación importante, muy por encima de las armas corto-punzantes, contundentes o explosivas.



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto de Medicina Legal.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Defensa Nacional, el índice de secuestros en 2011 en Colombia ha sufrido un aumento comparado con los datos del 2010. En el primer trimestre de 2010 hubo 70 casos registrados frente a los 85 presentados en el primer trimestre de 2011, mostrando una diferencia de 15 casos en los dos periodos comparados.



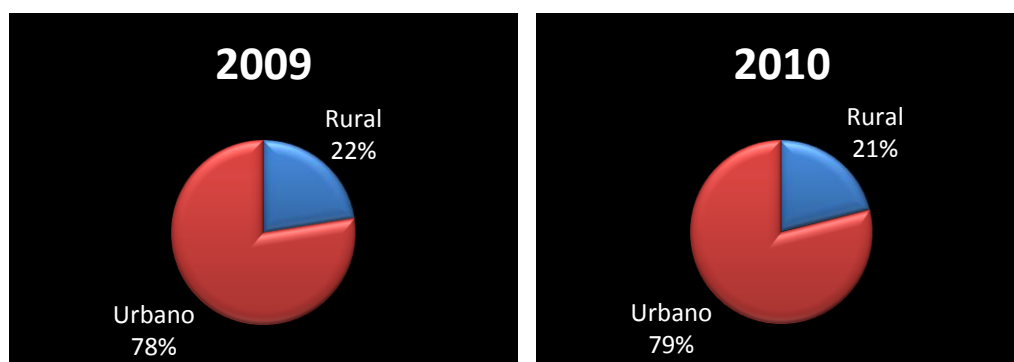
Fuente: Observatorio de la libertad, Dirección Operativo para la Defensa de la Libertad Personal.

Así mismo, si observamos la distribución geográfica de la violencia tomando como referencia el indicador ‘homicidios’, según los datos reportados en 2010, los departamentos que concentraron las más altas tasas fueron Guaviare, Arauca, Valle del Cauca y Antioquia. Contrastan departamentos como Boyacá y Vaupés y Sucre, quienes evidenciaron las más bajas tasas de homicidio a nivel nacional.

Guaviare	101,64	San Andrés	34,1	Córdoba	20,41
Arauca	95,74	La Guajira	31,76	Casanare	19,35
Valle del Cauca	77,66	Vichada	31,41	Bolívar	19,24
Antioquia	70,51	Chocó	31,29	Cundinamarca	18,29
Putumayo	63,48	Nariño	29,95	Santander	17,11
Risaralda	57,29	Magdalena	28,22	Sucre	12,46
Meta	55,46	Atlántico	26,75	Boyacá	8,91
Quindío	52,22	Huila	26,31	Vaupés	4,82
Norte de Santander	43,46	Cesar	26,08		
Cauca	41,62	Bogotá D.C	23,67		
Caquetá	40,87	Tolima	21,33		
Caldas	35,67	Amazonas	20,83		

Fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto de Medicina Legal.

En relación con lo anterior, la distribución de los casos de homicidio demuestra que su impacto tiene un mayor alcance en las zonas urbanas del país, en contraste con las áreas rurales. Esta tendencia se ha mantenido uniforme entre 2009 y 2010.

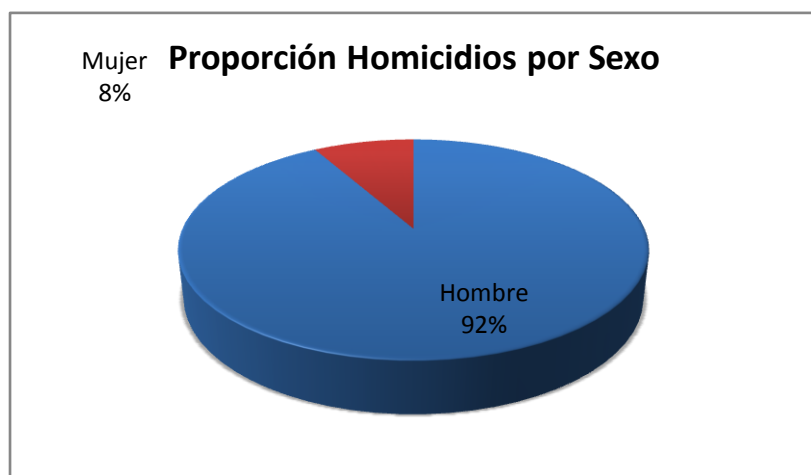


Fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto Nacional de Medicina Legal.

a) Actores: Víctimas y Perpetradores

I. Víctimas

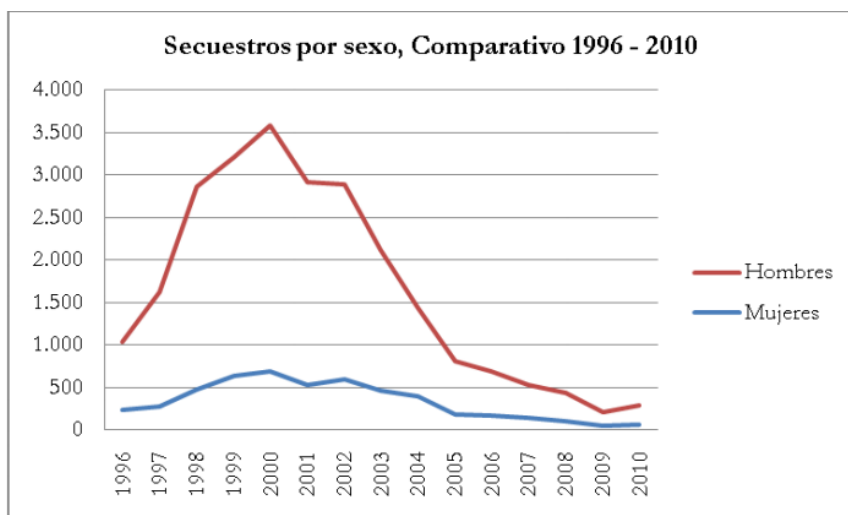
Según el Instituto de Medicina Legal, en materia de homicidios la mayoría de las víctimas son de sexo masculino. En el último año, 16015 hombres fueron asesinados en el país, frente a 1444 casos donde las víctimas fueron mujeres. Frente al total de casos, la siguiente gráfica da cuenta de la proporción.



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente: Revista Forensis 2010. Datos para la vida. Instituto de Medicina Legal.

Con el fin de resaltar la afectación de la violencia en la población femenina, los datos que podemos encontrar en el Instituto de Medicina Legal durante el año 2010 permiten evidenciar que los departamentos con más alta tasa de homicidios en mujeres son Arauca y Guaviare, mostrando en el primero 22,83 casos por cada cien mil mujeres y en el segundo 22,42 casos. Así mismo, es válido resaltar que en Bogotá, siendo esta la ciudad con más población en Colombia, registra una tasa de homicidios a mujeres de 3,83, lo que evidencia, con respecto a la tasa de 45 casos en hombres, una diferencia de aproximadamente 46 casos por cada cien mil habitantes.

Ahora bien, según el Observatorio de Asuntos de Género que pertenece a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer de la Vicepresidencia de la República, fue el año 2000 donde los casos de secuestro hacia las mujeres tuvieron el pico más alto, registrando 681 casos. Así como se puede evidenciar en la siguiente gráfica, el año 2009 fue el año donde se registraron el menor número de casos de secuestro tanto en hombres como en mujeres, siendo 2008 y 2009 los años donde menos casos de secuestro se registraron en mujeres específicamente.



Fuente: Observatorio de Asuntos de Género – Vicepresidencia de la República.

Por otro lado, si comprendemos el indicador de homicidios desagregado por la edad de las víctimas, podemos evidenciar que tanto en 2009 y en 2010 el rango etario más afectado es el comprendido entre los 20 y los 30 años. En 2010 representaron el 37,64 de los casos totales, y en 2009 representaron un 38,16. Sumado a esto, se puede observar que la tendencia en los dos últimos años permanece constante de acuerdo a los rangos de edad.

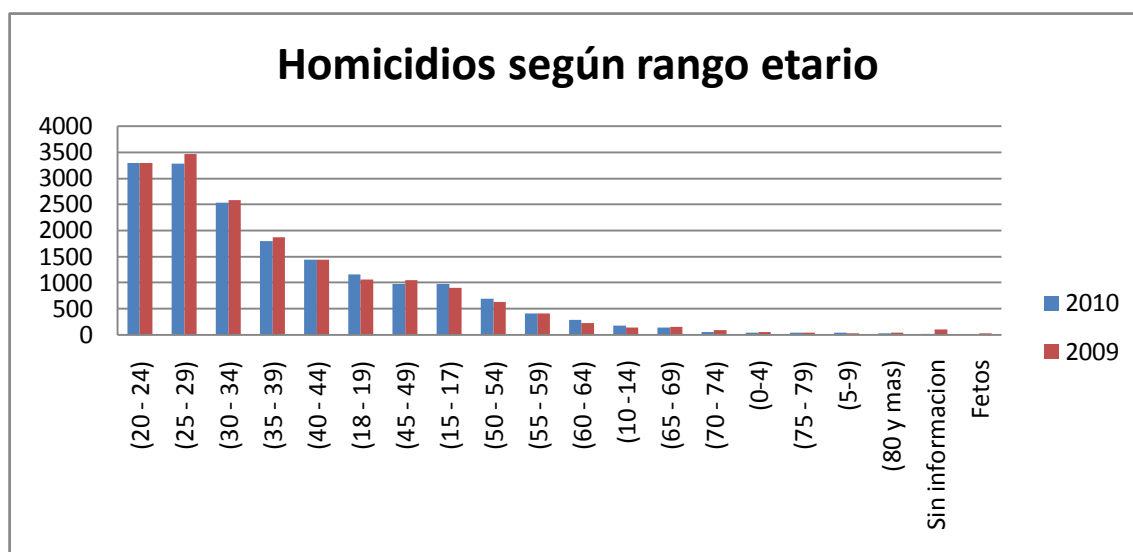


Gráfico elaborado por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal.

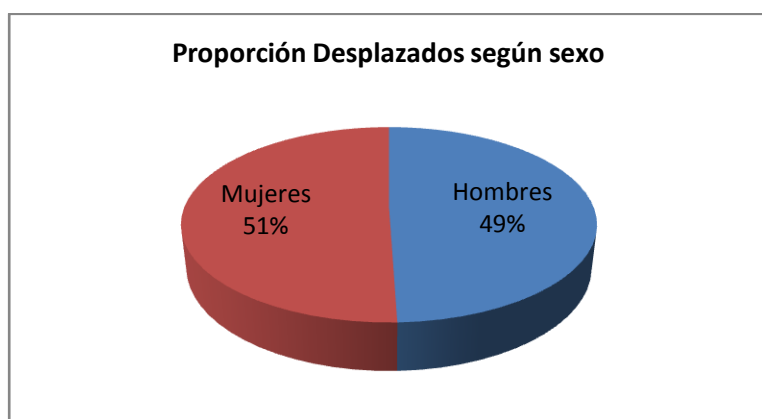
Las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia representan una gran parte del universo de víctimas por violencia armada. Según la Ley 387 de 1997, la víctima de desplazamiento es aquella persona que:

“se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Esta definición permite comprender que las víctimas de desplazamiento forzado son víctimas de la violencia armada en la medida en que, debido a la mediación directa de una amenaza y/o uso de las armas, inciden en la materialización del hecho mismo.

Según las cifras consolidadas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social<sup>14</sup>, todos los departamentos del país han comportado casos de desplazamiento forzado. El departamento con mayor afectación por el desplazamiento forzado en el país es Antioquia con 670.059 casos reportados hasta el momento. El departamento con el menor número de casos reportados es San Andrés con 18 personas.

La siguiente gráfica muestra la proporción de víctimas de desplazamiento forzado según sexo. Así, según el consolidado general manejado por Acción Social, la proporción es:



Gráfica elaborada por el autor según cifras aportadas por Acción Social.

## II. Perpetradores

Desagregar los datos según perpetradores de la violencia armada nos permite a su vez profundizar en la diferenciación de los tipos de la violencia. Si se tomaran los datos de la motivación de la violencia armada y se cruzaran con la cifras sobre perpetradores, probablemente estaríamos introduciéndonos hacia la diferenciación entre tipos de violencia, específicamente los relacionados con el conflicto armado, el crimen organizado y/o la delincuencia común.

De acuerdo a los datos publicados por el Instituto Nacional de Medicina Legal –INMLCF-, sobre el indicador de homicidios a nivel nacional, es posible observar que la fuerza pública (en cabeza de las fuerzas militares y la policía) son los principales perpetradores de violencia en Colombia, seguido de los grupos al margen de la ley. Sin embargo es importante resaltar que los datos sobre el presunto agresor pueden no ser significativos teniendo en cuenta que existen 10.016 casos para 2010 y 10.637 casos para 2009 que no tienen información para la caracterización de los agresores, lo que indica aproximadamente un 58% del total de los datos sobre homicidios.

Possible Agresor	2010	2009
Miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía	501	535
Miembros de grupos al margen de la ley	411	391
Otros Conocidos	356	356
Delincuencia Común	281	377

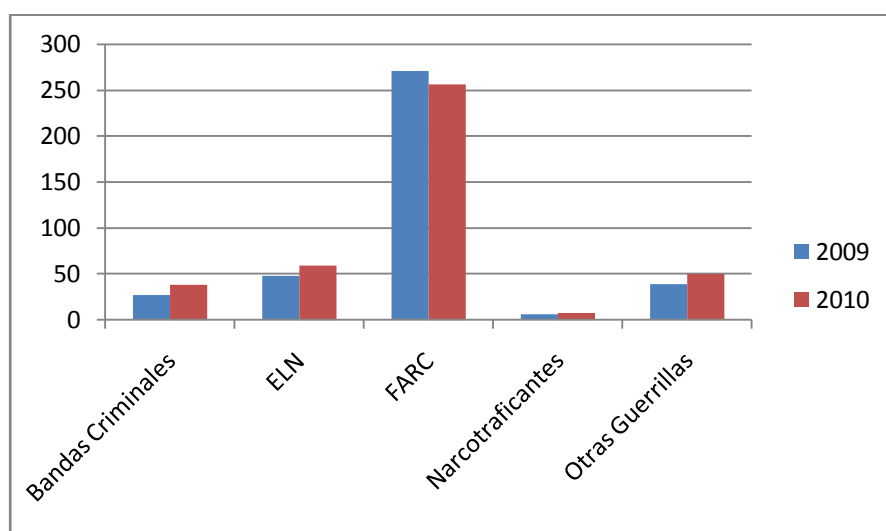
Tabla elaborada por el autor con datos obtenidos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

<sup>14</sup>Debido a los efectos de la implementación de la llamada ‘Ley de Víctimas y Restitución de Tierras’, esta institución se llama ahora Departamento para la Prosperidad Social (DPS)

Familiar	163	132
Pareja o Ex-pareja	153	138
Amigo	128	102
Miembros de Pandillas	89	63
Conocido de Trabajo	47	38
Miembros de Servicios de Inteligencia	23	25
Grupos de Seguridad Privada	6	7
Cuidador	3	2
Desconocido	5282	4896
Sin Información	10016	10637
Otro	0	18

Lo anterior indica que los datos recolectados por el INMLCF presentan falencias en la información sobre el perpetrador. Sin embargo, es posible que en esto incidan las dificultades propias de la labor pericial a la hora de hallar evidencias contundentes que permitan el reconocimiento del presunto agresor (labor que puede ser ratificada o verificada en los estrados judiciales).

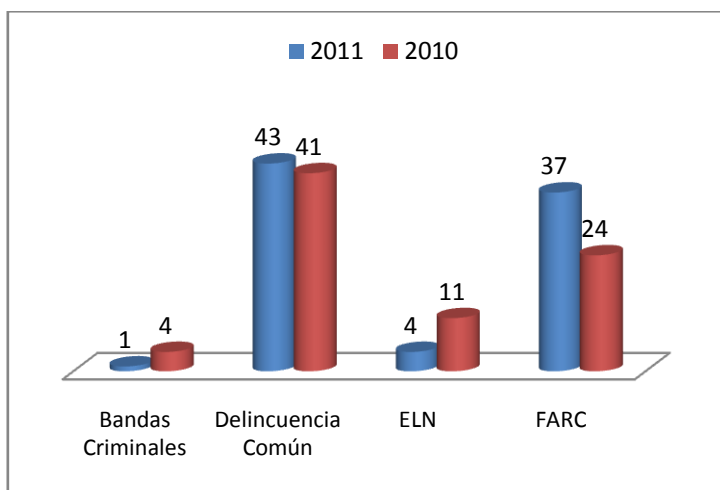
De acuerdo a la importancia que alrededor del fenómeno de violencia armada en Colombia tienen los grupos al margen de la ley, al desagregar los datos obtenidos sobre homicidios, podemos observar que los grupos guerrilleros serían responsables de un 88,8% del total de casos registrados por ese aspecto, en relación con grupos al margen de la ley. La siguiente gráfica muestra la relación de los datos obtenidos en 2009 y 2010 sobre homicidios causados por grupos al margen de la ley.



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal.- INMLCF

Si observamos los perpetradores desde el indicador de secuestro, los datos muestran que en el primer trimestre de 2010, y el primer trimestre de 2011, la delincuencia común representa el actor con el número de casos registrados más elevado, sin embargo según informe del Departamento Nacional de Planeación<sup>15</sup>, gran parte de los secuestrados por parte de la delincuencia común terminan en poder de los grupos insurgentes o de los grupos paramilitares.

<sup>15</sup> Departamento Nacional de Planeación. "El secuestro en Colombia: Caracterización y costos económicos". En: Archivos de Economía. Documento 257. 9 de Junio de 2004.

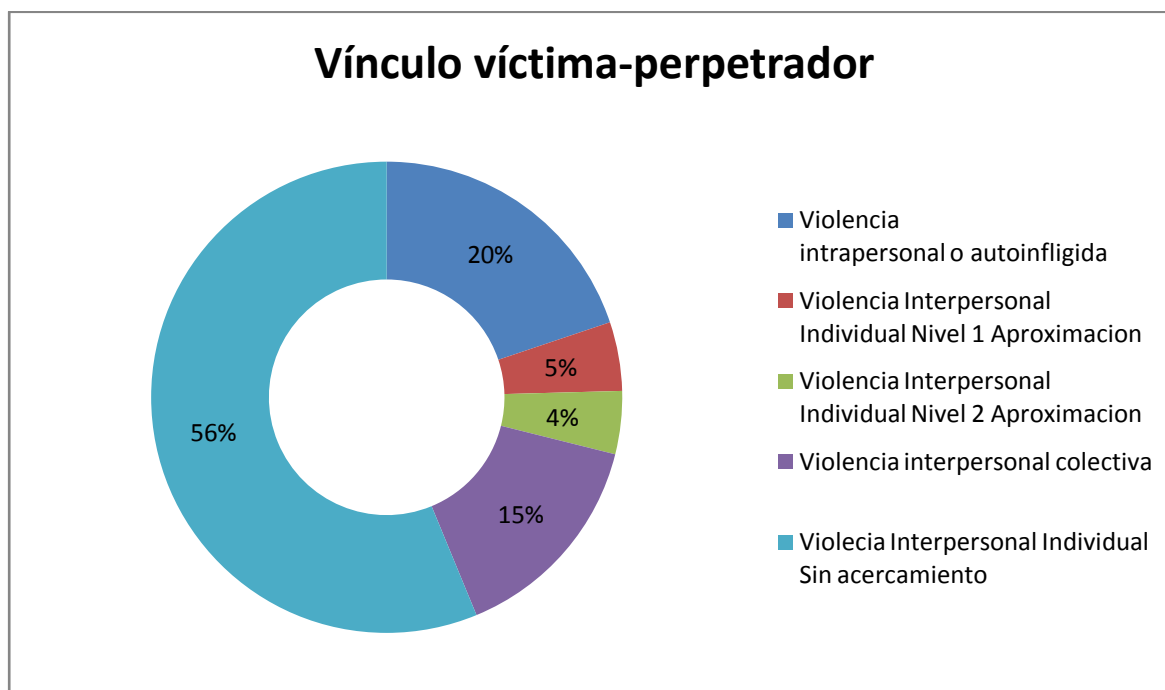


Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal - INMLCF

*b) Tipos de Violencia*

Según las definiciones sobre tipos de violencia armada ofrecidas por el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), podemos encontrar tres tipologías: (1) De acuerdo al vínculo entre la víctima y el perpetrador; (2) De acuerdo a la naturaleza del daño y (3) De acuerdo a la intencionalidad del acto violento. Según estas tipologías a continuación presentaremos la información relacionada.

I. Tipo de violencia de acuerdo al vínculo Víctima-Perpetrador



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal.

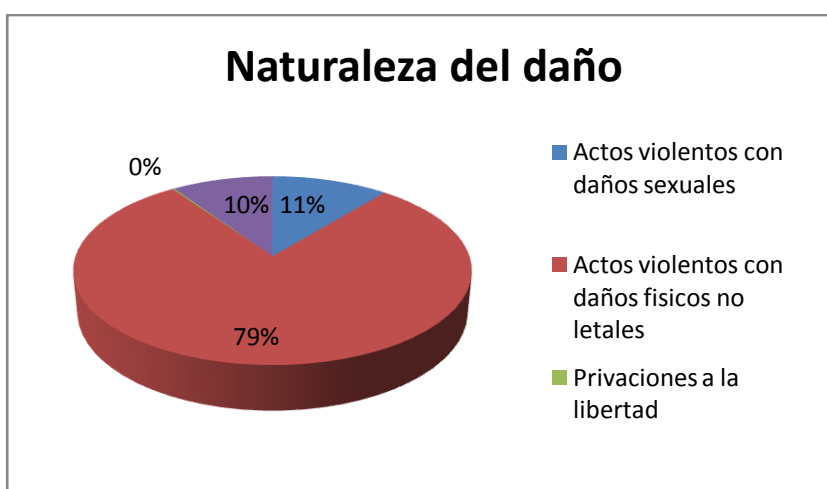
Si entendemos la violencia armada y la tipificamos de acuerdo al vínculo relacional entre la víctima y el perpetrador, podemos observar que en Colombia el número total de casos durante 2010 fue de 9.394. En primer lugar, teniendo en cuenta que los datos sobre homicidios no son significativos frente



a la identificación del perpetrador, el índice de violencia puede ser bajo. Sin embargo, esto no excluye que exista un registro sobre la no identificación del perpetrador, el cual representa cerca del 60%.

Para la organización de los datos de este tipo de violencia se recurrió a los indicadores de: suicidios (violencia intrapersonal o auto infligida); homicidios de acuerdo al presunto agresor como la pareja o ex pareja sentimental, amigo, familia (violencia interpersonal nivel 1 de acercamiento); homicidios de acuerdo al presunto agresor, como conocidos del trabajo, cuidador u otros conocidos (violencia interpersonal nivel 2 de acercamiento); homicidios de acuerdo al presunto agresor de carácter desconocido (violencia interpersonal sin acercamiento); homicidios de acuerdo al presunto agresor como grupos al margen de la ley, miembros de las fuerzas armadas y de policía, delincuencia común, integrantes de pandillas, grupos de seguridad privada y miembros de servicios de inteligencia (violencia interpersonal colectiva).

## II. Tipo de violencia de acuerdo a la naturaleza del daño



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Policía Nacional (CICRI)

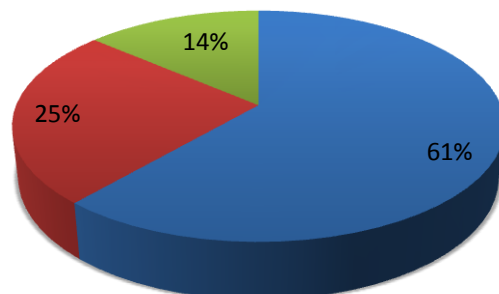
De acuerdo a la naturaleza del daño, se registraron 183.067 casos durante 2010 en Colombia. Este tipo de violencia, en contraste con los otros dos, evidencia el mayor número de casos. No obstante es importante resaltar que esta tipología permite agrupar el mayor número de indicadores para mostrar el nivel de la violencia armada en Colombia. Los indicadores tomados en consideración para la categorización fueron: (1) exámenes médicos por presunto delito sexual (actos violentos con daños sexuales); (2) lesiones personales (actos violentos con daños físicos no letales); (3) secuestros (privaciones a la libertad); (4) homicidios (actos violentos letales).

## III. Tipo de violencia según la intencionalidad del acto violento

En Colombia los sistemas de información registran en muy pocas ocasiones intencionalidades asociadas a la religión, raza o etnia. Por esta razón el indicador asociado a homicidios tiene como referencia intencionalidades como la política, económica, intrafamiliar, interpersonal y sexual. No obstante, para la caracterización de este tipo de violencia nos permitimos agrupar las intencionalidades anteriores en: (1) Emocional Individual. (2) Política, y (3) Económica.

### Intencionalidad del acto violento (Homicidios) - 2010

■ Emocional Individual ■ Política ■ Económica



Gráfica elaborada por el autor tomando como fuente los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal.

Los datos registrados en el indicador homicidios registran 4.929 casos en 2010. En este sentido podría decirse que estos datos no son significativos, teniendo en cuenta la proporción de información clasificada de tipo de violencia contrastada con el total de homicidios registrados. Para las instituciones que registran homicidios se dificulta la identificación de la intencionalidad, mostrando una limitación significativa dentro de esta tipología.

Sin embargo, esta tipología puede nutrirse de análisis relacionales con otras variables asociadas al fenómeno de violencia armada. En primer lugar si relacionamos la variable víctimas con la variable intencionalidad podemos encontrar una nueva dimensión del fenómeno. Es decir, en el Sistema de Información para la Población Desplazada de Acción Social en 2010 se registraron 109.368 víctimas de desplazamiento forzado, si asociamos directamente este tipo de víctimas a una intencionalidad política en mayor medida, y económica en menor medida, el tipo de violencia definido a partir de la intencionalidad del acto violento, genera nuevas dimensiones para la comprensión del fenómeno comparado con el indicador homicidios, aumentando considerablemente la proporción de la intencionalidad política y económica en el espectro general del fenómeno de violencia armada asociada a este tipología.

Así mismo, si relacionamos la variable armas con la intencionalidad, y específicamente el uso de MAP y MUSE en Colombia, se genera otra aproximación. En 2010 según el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal se registraron 535 víctimas nuevas por MAP o MUSE, y teniendo en cuenta que este tipo de armas se asocia directamente a la intencionalidad política en el marco del conflicto armado (así como el desplazamiento forzado) se puede ampliar la proporción de esta intencionalidad en el marco general.

#### 4. Algunas dimensiones analíticas para la comprensión y atención de la violencia armada en Colombia

En términos del análisis sobre cómo comprende y atiende el Estado el fenómeno de la violencia armada, desarrollaremos tres dimensiones: a) Sistemas de medición, monitoreo y/o análisis. b) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados para la reducción o prevención de la violencia armada. c) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados dirigidos a asistir a las víctimas de la violencia armada.

##### a) *Sistemas de medición, monitoreo y/o análisis.*

En primer lugar es necesario resaltar el carácter transversal que tiene el impacto de la utilización del lenguaje de Violencia Armada y Conflicto Armado en Colombia sobre la forma en la que se planean y se ejecutan las iniciativas de medición, monitoreo y evaluación de la violencia, y también sobre aquellas sobre reducción y atención a víctimas de este fenómeno. Esto conlleva a su vez a que las instituciones responsables de trabajar alrededor del tema se vean permeadas por la no diferenciación.

Ahora bien, existen algunos Sistemas de Información que miden, monitorean y/o analizan el impacto del conflicto armado (entiéndase de manera general la relación violenta explícita e implícita de los actores armados organizados que luchan por el poder político con impacto en la población civil<sup>16</sup>, actores que tienen un accionar histórico por lo cual son reconocidos nacional e internacionalmente.<sup>17</sup>) por lo cual están a cargo de instituciones o iniciativas gubernamentales que tienen en su misión un componente de acción en el marco del conflicto armado. Como ejemplo se puede enunciar el trabajo sobre el fenómeno de desplazamiento que trabaja de manera centralizada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), la cual posee un sistema de información coordinado con otros programas de gobierno como el Programa para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA).

Puede decirse también que las instituciones que centran su trabajo alrededor de los impactos del conflicto armado generalmente se encuentran adscritas al poder ejecutivo; Acción Social es en este sentido un referente institucional que se abordará transversalmente este documento. Así mismo se resaltan en este ámbito los programas de Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerio de Defensa, Ministerio de la Protección Social y como caso particular la Agencia Colombiana para la Reintegración (hasta hace poco Alta Consejería para la Reintegración).

Por otro lado, en relación con la definición macro sobre Violencia Armada propuesta en la investigación, existen Sistemas de Información sobre homicidios, desaparecidos, extorsiones, secuestrados, hurtos, entre otros, los cuales están a cargo de instituciones como la Policía Nacional y el Instituto de Medicina Legal cuyo propósito, además de procesar tales cifras, bien puede identificarse como la generación de insumos para la creación de medidas y políticas para contrarrestar la violencia común. Estas instituciones son clave para la medición, monitoreo y análisis de la violencia en Colombia, teniendo en cuenta que la información es posteriormente retomada por el aparato judicial y reconocida como fuente ineludible a la hora de analizar el material probatorio. De igual manera el Ministerio de Defensa dispone de un sistema de información sobre Secuestro y

<sup>16</sup> Esta definición es bastante amplia para no generar conflictos en la comparabilidad.

<sup>17</sup> Reconocimiento que no implica legitimidad ni legalidad sino un reconocimiento generalizado.

Extorsión, con un manejo mixto entre instituciones que abordan el tema (GAULA, Policía Nacional, entre otros).

Relacionado con lo anterior, las iniciativas de creación de Observatorios (del Delito, de Asuntos de género, del desplazamiento forzado, de DDHH y DIH) se enfocan sobre todo al análisis coordinado entre instituciones que trabajan en los temas particulares, con el fin de generar un proceso de participación en la formulación de iniciativas para contrarrestar los impactos negativos de los ámbitos trabajados. Las instituciones que participan en estos espacios son de carácter estatal en su mayoría, sin embargo existen algunas que son parte de la sociedad civil.

La participación de las organizaciones no gubernamentales se enfoca, primordialmente, en compartir conocimientos sobre el tema para la toma de decisiones sobre ejecución de iniciativas, o a través de cooperación técnica donde las capacitaciones a funcionarios que administran el Sistema de información, y en pocos casos generando la gestión de calidad, sugieren un participación importante.

En la fase de búsqueda de información se encontraron (18) dieciocho sistemas de medición, monitoreo y análisis, donde las instituciones responsables son en su totalidad estatales, y en su gran mayoría tienen una cobertura nacional (el 95% de ellas). De manera general se puede decir que las instituciones encargadas de estos sistemas en su mayoría están adscritas al poder ejecutivo.

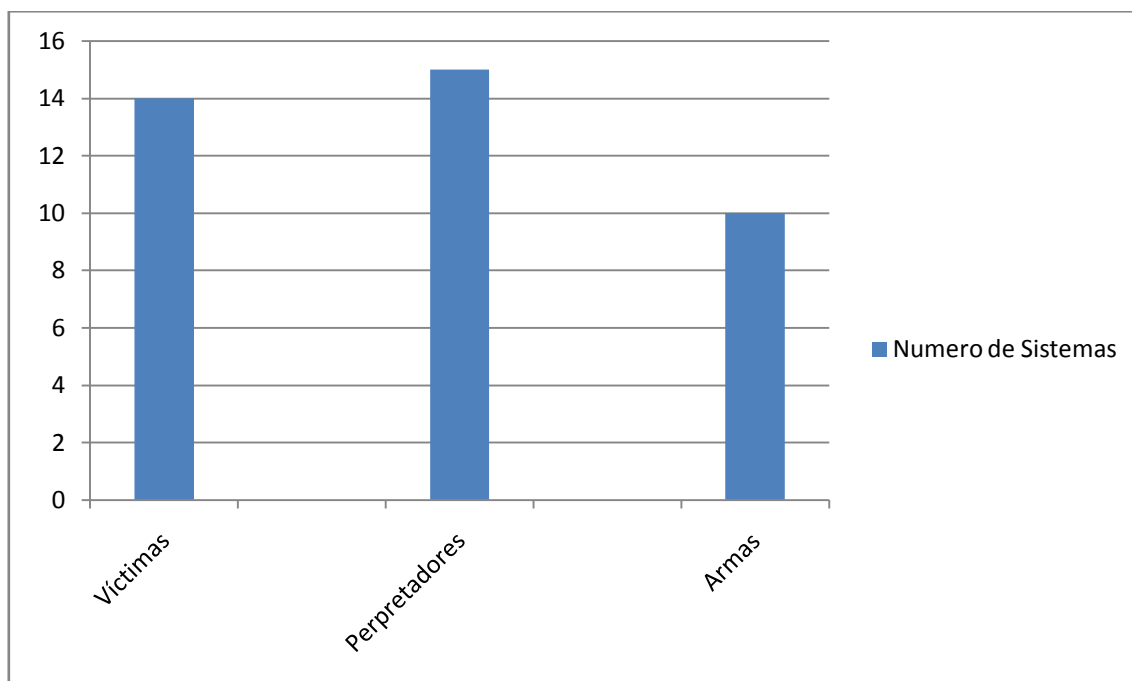
Existen Sistemas de Información que tienen como misión el monitoreo y la medición de sectores generales de la política gubernamental o estatal pero que por conexidad abordan algún componente de la violencia: el ejemplo es el Sistema Integral de la Protección Social que tiene como componente el Sistema de Vigilancia de Salud Pública donde se registran datos violentos utilizando los registros médicos como fuente. Así mismo se rescata la iniciativa de la Defensoría del Pueblo (ente de control) en su Sistemas de Alertas Tempranas (SAT), el cual se enmarca en su misión de ser la entidad “responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del Estado Social de Derecho”<sup>18</sup>. Los SAT generan información local que se centralizan para emitir alertas de posibles violaciones de derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.

Es indudable que estos sistemas de monitoreo en su mayoría se enfocan al registro y análisis de los actos violentos diferenciados en tipos de violencia (89% de los sistemas identificados) .Sin embargo dependiendo de la naturaleza de los sistemas de información estos le dan relevancia a asuntos relacionados con el ámbito de la violencia armada: detallan las víctimas, los perpetradores, las armas, los daños ocasionados o su intencionalidad y que se relacionan entre sí.

De acuerdo a lo anterior, si observamos los sistemas de información de acuerdo a la capacidad que poseen para la identificación de las víctimas, las armas y los perpetradores, los resultados son los siguientes:

---

<sup>18</sup> [http://www.defensoria.org.co/red/?\\_secc=01](http://www.defensoria.org.co/red/?_secc=01)



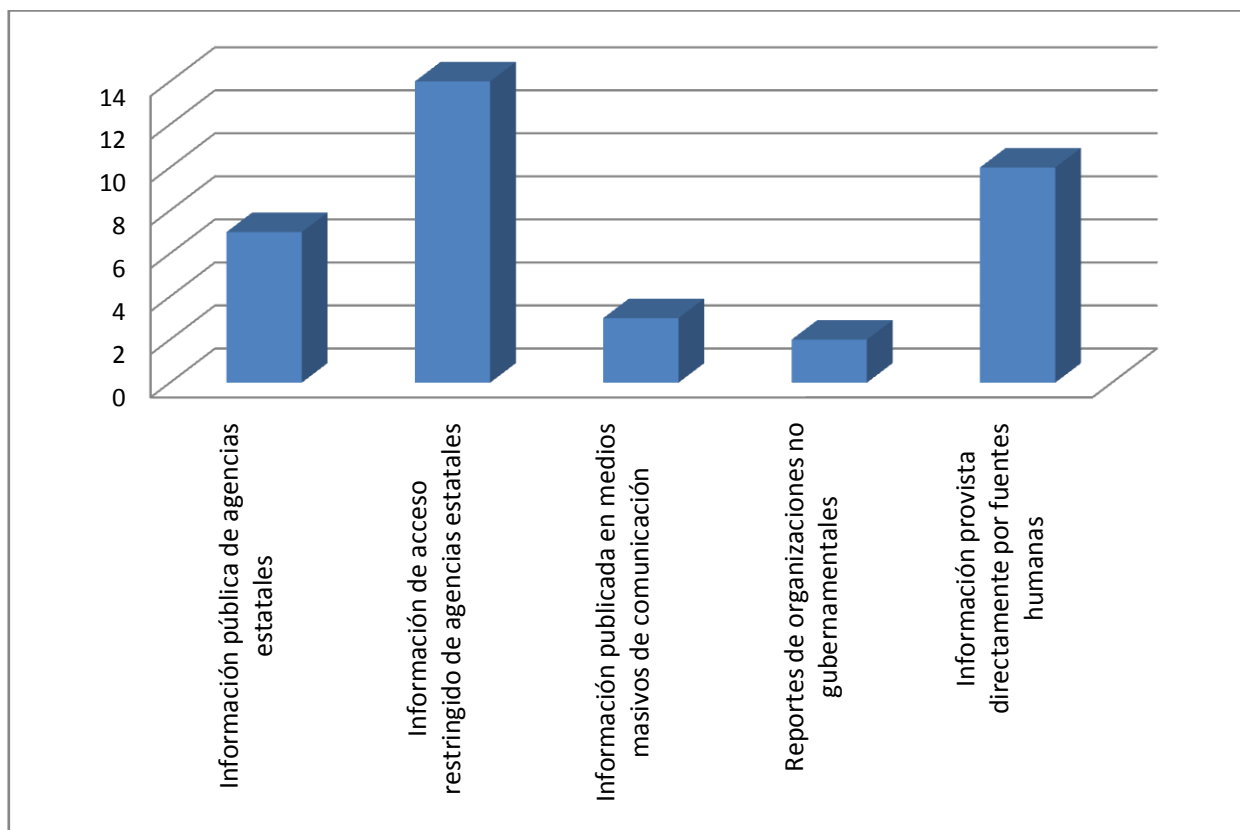
Podemos decir que el 61% de los sistemas registrados permite identificar el ámbito de la violencia armada interpersonal relacional, lo cual permite observar a su vez que los daños ocasionados relacionados con el ámbito, en mayoría son los daños físicos no letales (83% de los sistemas); y lo anterior conectado con el tipo de intencionalidad, sobresale el de la motivación individual (56% de los sistemas). Si observamos a su vez la incidencia sobre la naturaleza de las instituciones responsables de estos sistemas, se podría decir que estos están relacionados con instituciones que por lo general se separan del desarrollo del conflicto armado en Colombia y tienen que ver de manera generalizada con el abordaje de la violencia urbana o delincuencia común.

Si tomamos como punto de partido el tipo de intencionalidad, los sistemas de monitoreo, medición y/o análisis en Colombia, tienen prevalencia en la intención política de la violencia armada (83% de los sistemas) y son los daños psicológicos los que prevalecen sobre los demás (78% de los sistemas) pero que también las privaciones de la libertad (61% de los sistemas) tienen un papel relevante; y están relacionados a su vez con el ámbito de violencia interpersonal colectiva (78% de los sistemas). En este aspecto incide nuevamente el entendimiento de la violencia armada en términos del conflicto armado, debido a que son los sistemas de información relacionados con este fenómeno los que sobresalen en el lenguaje de las instituciones.

Si entendemos de manera relacional el fenómeno de la violencia armada como ámbito interpersonal comunitario (44% de los sistemas), los daños ocasionados relacionados que prevalecen, al igual que en el ámbito interpersonal relacional, son los daños físicos no letales (83% de los sistemas), pero la intencionalidad se relaciona, principalmente, con el factor económico (61% de los sistemas). En este aspecto, observado desde las instituciones responsables, no es clara la distinción entre violencia armada- conflicto armado.

En todos los sistemas de información que monitorean y miden, se registran los eventos o personas que conforman el cuerpo del Sistema, utilizando diversas fuentes de información que se pueden dividir en dos. 1) Fuentes privadas: relacionadas con reportes judiciales, periciales forenses, entrevistas de carácter psico-social, entre otras. 2) Fuentes públicas: relacionadas con los medios de comunicación. Esta información se registra a través de variables que caracterizan la unidad de

medición y pasan por un proceso de verificación de la información en la mayoría de los casos. En casi todos los sistemas de información registrados son diversas variables las que identifican los datos, por lo cual son sistemas de múltiple información. Después de registrados los datos en el sistema por variables, se elaboran reportes periódicos, públicos y privados, donde se incluye análisis cuantitativo y, en algunos casos, cualitativos. Lo anterior se resume en el siguiente gráfico:



Los sistemas que se encargan exclusivamente de análisis, utilizan las cifras recolectadas en los otros sistemas de información para hacer análisis cualitativos en su mayoría, sin dejar de lado la profundización en análisis cuantitativo, mostrando un panorama de la situación de los eventos registrados (homicidios, violencia interpersonal, situación de derechos humanos, entre otros).

Generalmente, en los Sistemas de Información que se enfocan en la medición y en el monitoreo, las metodologías no son públicas (67%). Sin embargo mediante solicitud del interesado se pueden llegar a conocer (33%). Los sistemas de información de análisis son más accesibles mediante la publicación de los resultados del análisis, casi todos los productos tienen un espacio dedicado a explicar la metodología, sin embargo es poco común.

Por otro lado, y situándonos en la pertinencia de los sistemas de monitoreo, medición y/o análisis, de acuerdo al impacto generado por el conflicto armado y por la diversidad de prácticas violentas que se evidencian en medio de un conflicto de tal envergadura, estos sistemas no pueden capturar de manera completa todas las características de la violencia armada entendida como tal. Sin embargo hay particularidades que se desglosan del conflicto en Colombia que pueden ser capturadas en los sistemas de información: Número de desplazados, Extorsiones y Secuestros, Desaparecidos, Desmovilizados, entre otros. De hecho, dado que el Estado conoce de antemano la complejidad del conflicto, los sistemas de información para medirlos, monitorearlos y analizarlos son sectorizados.

El Instituto de Medicina Legal y la Policía Nacional hacen un esfuerzo tecnológico para actualizar sus sistemas de información y existe una coordinación interinstitucional para intentar reducir al máximo el margen de error en los registros. El recorrido institucional y la confiabilidad de las fuentes de información por las cuales se recolectan los datos, hacen de estos los sistemas más importantes en términos de las unidades de medición que manejan: Desaparecidos, Homicidios, Delitos, entre otros, relacionados principalmente con la violencia común. Es válido resaltar el papel preponderante de las víctimas que tienen en los sistemas de información, entendiéndolo en la relación víctima – crimen, por lo cual no se genera un especial trato al perpetrador siempre y cuando no esté enmarcado en el conflicto armado.

Otro de los puntos de referencia se relaciona con la disyuntiva entre objetividad-subjetividad que se tiene sobre la violencia. En términos generales se realizan esfuerzos para observar el fenómeno de la violencia armada –conflicto armado en términos objetivos (Denuncias, homicidios, eventos soportados) pero se deja de lado la percepción sobre violencia y seguridad que a nivel nacional se tiene. En este sentido solo existe la encuesta de victimización del DANE realizado en 2003, que de igual manera se enfoca en la experiencia personal de las personas en sucesos violentos, pero de una u otra forma genera una variable de percepción a nivel ciudadanía. Esto da cuenta además de la iniciativa local por preocuparse de la violencia armada distanciada del conflicto armado, sin necesidad de ser excluyente.

Un aspecto a resaltar es que los sistemas de información comparten información o se retroalimentan entre sí. Lo anterior teniendo en cuenta que los sistemas son sectorizados y muchos se complementan a través de la información recaudada; por ejemplo el fenómeno del desplazamiento. Así mismo los Observatorios se nutren de los sistemas de información institucionales para realizar análisis. En ocasiones existen 2 o 3 sistemas de información dentro de una institución (Instituto de Medicina Legal) que evidentemente se complementan.

Algunos de los datos recopilados o registrados en un sistema complementan los datos de otro y los dos nutren a los analistas para realizar reportes sobre el fenómeno monitoreado o medido. En otros casos, para monitorear algún sector de la violencia o para validar la información que, en el caso específico de víctimas de MAP, usa el sistema de información de Acción Social sobre desplazamiento para verificar que la víctima de MAP tenga un vínculo real y objetivo con el conflicto armado.

Los vínculos entre sistemas se realizan en dos aspectos: 1) por el estudio de sectores o dinámicas particulares de la violencia (Extorsiones y Desaparecidos, Desplazamiento y víctimas de MAP, homicidios y delitos, entre otros) entre instituciones o entre sistemas de la misma institución. 2) Sistemas de análisis que sustraen datos y registros de los sistemas de monitoreo y medición.

En esta primera dimensión analítica podemos evidenciar tres (3) desafíos específicos:

En primer lugar no hay una conceptualización clara sobre el concepto de unidad de medición, sin embargo al parecer es un problema superficial. Un poco más de fondo y un reto a corto plazo es intentar generar y consolidar redes institucionales con el fin de compartir datos y registros para consolidar información, ya no de manera sectorizada sino un poco más centralizada, lo que permitirá realizar análisis de manera un poco más integral, contemplando de manera general o particular el fenómeno de la violencia armada. También en el plano conceptual no se distingue muy bien la diferenciación entre medición y monitoreo, lo cual sería un avance en metodología que los encargados de administrar los sistemas deberían llevar a cabo.

En el plano de la generación de confianza en la recolección de datos y su registro, las instituciones podrían manejar de manera pública sus metodologías. Sumado a lo anterior, a pesar de no obtener información significativa sobre la gestión de calidad, es importante que tanto los encargados de recolectar la información, como los codificadores, tengan más capacitaciones sobre herramientas tecnológicas que permita eficiencia en el manejo de los datos.

Uno de los desafíos importantes es intentar trascender la objetividad de los hechos violentos, sin dejarlo de lado, e intentar consolidar información sobre la percepción de seguridad, o de violencia, o de convivencia que a nivel nacional tienen los ciudadanos. Sin embargo como se dijo al principio, es válido tener en cuenta la complejidad y la dificultad que esto conllevaría si se realiza a nivel nacional. Se pensaría entonces que un desafío es implementar a nivel local encuestas de percepción.

*b) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados para la reducción o prevención de la violencia armada*

Se identificaron un total de 58 intervenciones enfocadas en reducir y prevenir la violencia armada en Colombia, las cuales son ejecutadas en un 81% por instituciones gubernamentales de orden nacional, el 16% son ejecutadas por Instituciones no estatales subcontratadas o en alianza con el Estado y en un 3% son Instituciones estatales de entes de control las responsables.

Respecto a lo anterior es importante resaltar el papel que tiene el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES- en el diseño de Políticas Públicas a nivel estatal, “esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales”<sup>19</sup>. Los documentos elaborados por el Consejo son instrumentos normativos que generan un marco para la ejecución de políticas públicas y condensan el interés político de profundizar en un tema donde se toman a consideración las diferentes esferas del ámbito político (Estado, Gobierno, Sociedad Civil), bien sea a través de creación de programas o de acciones coordinadas.

Alrededor del tema del conflicto armado se han generado varios documentos CONPES que exponen las maneras de desarrollar acciones a nivel de, por ejemplo, desplazamiento, reintegración de ex combatientes, acción contra minas, entre otros. En este sentido se han logrado avances en términos de la coordinación institucional para llevar el diseño de políticas, sin embargo casi siempre recae la política en instituciones gubernamentales y en algunos casos el presupuesto asignado no alcanza para cumplir con los objetivos propuestos. Para este caso, se resalta el papel que tiene el Departamento Nacional de Planeación en la labor de Secretaría Técnica del Consejo.

Así como las cifras lo revelan, en la gran mayoría de los casos son las instituciones asociadas al poder ejecutivo las que toman las iniciativas para su ejecución: la Presidencia de la república, los Ministerios y otras instituciones, resaltando los Planes Nacionales de Desarrollo donde se propone la política gubernamental para el periodo presidencial, dándole, en los últimos 8 años preponderancia al tema de la seguridad. A esto se suma la importancia que tienen las Altas Consejerías y los Programas de la Presidencia que tienen que ver con un enfoque sectorizado del conflicto armado para lograr un

---

<sup>19</sup> Departamento Nacional de Planeación. <http://www.dnp.gov.co/CONPES.aspx>



desarrollo eficiente del trabajo encomendado por mandato presidencial. En este aspecto se resaltan las Altas Consejerías para la Reintegración, para la Equidad de la Mujer, o la misma Agencia Presidencial para la Acción Social, esta última con un desarrollo central en el trabajo de iniciativas en el marco del conflicto armado. También se resalta el papel del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y su trabajo con familias, niños, niñas y jóvenes.

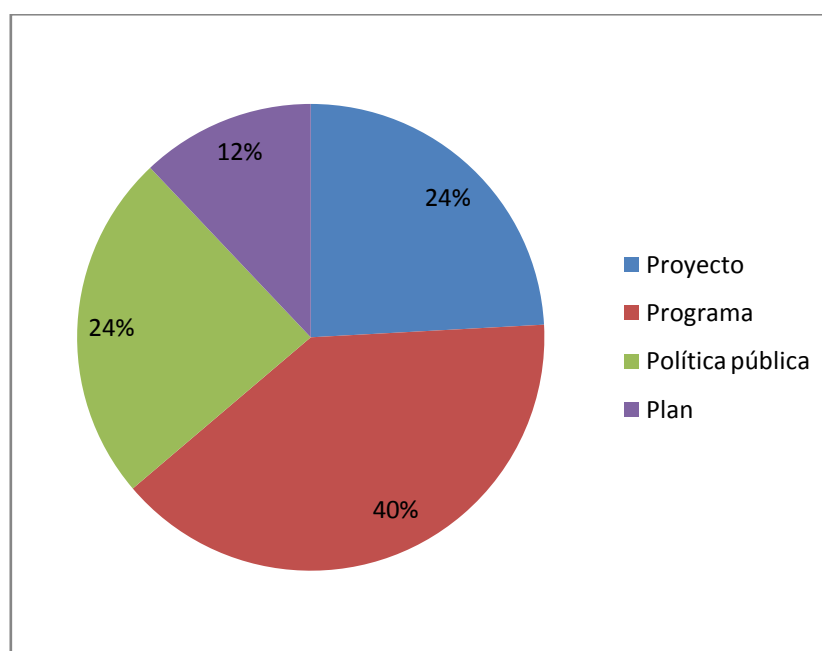
También se encuentra la Policía Nacional (en términos de iniciativas de reducción de violencia vía coerción y vía policía comunitaria) y en general las Fuerzas Militares (en términos de Control de Armas) enfocados más al ámbito de violencia interpersonal individual.

Existe cierta participación de las entidades de control, aunque en un nivel mínimo. Estas entidades, y en particular la Defensoría del Pueblo, se encargan de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos a nivel general y distanciado tanto del poder ejecutivo como del poder judicial y legislativo.

No obstante se conoce sobre la participación activa, a nivel nacional y local, de algunas organizaciones internacionales. En alianza con el Estado se resalta el interés de algunas de las agencias de las Naciones Unidas para realizar trabajos mancomunados: 1) PNUD: En el marco de su misión de “ayudar a los países a elaborar y compartir soluciones para los desafíos que plantean las cuestiones siguientes: Gobernabilidad democrática, Reducción de la pobreza, Prevención y recuperación de las crisis, Energía y Medio ambiente, VIH/SIDA”, existen intervenciones dirigidas a la promoción de la convivencia y de fortalecimiento institucional para combatir la violencia armada a nivel nacional. 2) ONU-Mujer (UNIFEM anteriormente) desarrolla iniciativas de empoderamiento de prevención de violencia contra la mujer. 3) UNICEF: con un desarrollo en iniciativas para los niños, niñas y jóvenes, y en particular con prevención del reclutamiento.

El Departamento de Seguridad Pública de la OEA en su labor de acompañamiento y de financiación a programas relacionados con Acción Integral Contra Minas Antipersonal, o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en su trabajo para el desarrollo de iniciativas para el acompañamiento al proceso de DDR, demuestran que son en su mayoría las organizaciones internacionales las que generan lazos o alianzas con el Estado para desarrollar iniciativas de reducción y prevención de la violencia. Estas organizaciones financian, acompañan y en ciertos casos ejecutan por cuenta propia las iniciativas.

Igualmente se pudo identificar una fuerte participación de las agencias de cooperación internacional (Alemania, España, USA) en la financiación de proyectos de reducción y prevención de la violencia. Sin embargo la búsqueda de información estuvo enfocada en localizar e identificar intervenciones asociadas a Programas, Planes y Políticas Públicas, lo cual nos generó el siguiente resultado:



Es importante resaltar que metodológicamente no se buscaron iniciativas o intervenciones de carácter local, por lo cual las intervenciones registradas se concentran mayoritariamente a nivel nacional (78% de las iniciativas son ejecutadas a nivel nacional). Esto no implica que no existan intervenciones para reducir y prevenir la violencia en territorios locales, de hecho, *a priori* se puede generar la siguiente hipótesis: son las iniciativas locales las que generan mayor impacto en la reducción y prevención de la violencia armada, pues son estas las que generan lazos sociales en las comunidades afectando de lleno la subjetividad tanto individual como colectiva, sumado a que son las entidades territoriales quienes pueden tener una mayor preocupación por el fenómeno de la violencia en sus propios territorios (aún en los más pequeños y apartados) y más aún cuando en la coyuntura de un posible cambio en el escenario del conflicto armado hacia zonas urbanas (surgimiento y consolidación de las BACRIM<sup>20</sup>) el impacto del conflicto recae en ámbitos locales y regionales. Así mismo el 47% de las iniciativas realizan estrategias directas para la reducción y la prevención de la violencia armada, el 31% lo realizan de manera indirecta y el 22% usan estrategias de corte mixto.

Es en este sentido que pueden observarse dificultades para determinar la pertinencia de las iniciativas y su impacto en las zonas más afectadas por la violencia armada. Es válido analizar en qué medida las iniciativas que parten desde lo nacional pueden generar efectos positivos en las zonas que son afectadas por la violencia, sabiendo de antemano que las zonas afectadas son específicas a las dinámicas mismas del conflicto armado y/o violencia armada en general. Por ejemplo en qué medida ha afectado el proceso DDR<sup>21</sup> (a nivel general y macro) para la reducción de la violencia en zonas

<sup>20</sup> Este término se refiere a estructuras armadas ilegales conformadas posterior al proceso de desmovilización de paramilitares en el año 2005. Son conformadas por desmovilizados reincidentes que operan tanto en zonas urbanas y rurales del país, pero que a su vez siguen prácticas de reclutamiento de nuevos integrantes. Estas Bandas Criminales como puede observarse en el Decreto 2374 de 2010 no son reconocidas como actores del conflicto armado interno colombiano argumentando que son estructuras dedicadas a desempeñar exclusivamente labores de narcotráfico y de delincuencia organizada.

<sup>21</sup> A pesar que el proceso de DDR se implementa de manera similar a como si se tratara como víctimas del conflicto armado (procesos de inclusión socioeconómica, ayuda humanitaria, atención psicosocial, entre otras), en términos de la investigación se puede entender el proceso en general como iniciativas para reducir y prevenir violencia debido a que la población objeto son perpetradores que hicieron parte de grupos organizados y que además hacen parte de un proceso de "verdad, justicia y reparación" como lo dice la Ley 875 de 2005, por lo tanto no son sujetos de reconocimiento como

como el departamento de Córdoba, Meta o Cauca y cómo estas comunidades transforman subjetivamente su cotidianidad. Sin embargo este análisis no se puede realizar sin tener un conocimiento específico de las comunidades afectadas en el ámbito de aplicación de intervenciones a nivel local, regional o sub regional.

Por otro lado, se identificaron 26 instrumentos normativos para la prevención y/o reducción de violencia armada en Colombia los cuales fueron firmados entre el año 2000 y 2010, 38% de estos están comprendidos por Tratados internacionales firmados por el Estado colombiano y 62% por instrumentos jurídicos de orden nacional. En lo que respecta a los Tratados internacionales, el 70% de los registrados corresponden a instrumentos de carácter mundial, y el 30% restante corresponde a Tratados regionales.

Estos instrumentos de orden internacional suscritos por el Estado colombiano, en su mayoría, responden al ámbito de la violencia armada interpersonal colectiva (80%<sup>22</sup>) relacionado directamente con motivaciones políticas y económicas (60% y 80% respectivamente), sin embargo los ámbitos de violencia armada interpersonal relacional e interpersonal comunitaria (50% y 50% respectivamente) juegan un papel preponderante cuando se relacionan con motivaciones de carácter emocional individual (50%).

Los tratados internacionales que sobresalen son: Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Compromisos de Oslo sobre la violencia Armada, Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos y otros materiales relacionados, Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.

La mayoría de los instrumentos normativos de orden nacional identificados son Leyes (69%) seguido por Decretos, Actos Administrativos y Acuerdos (la suma de los tres tipos corresponde al 31%). Estos instrumentos responden de una u otra forma, mayoritariamente a las dinámicas propias del conflicto armado, por lo que el ámbito que tiene prevalencia en este contexto es el que se refiere a la violencia interpersonal colectiva (81%<sup>23</sup>), relacionado con motivaciones políticas o económicas (75% y 63% respectivamente). En menor medida se encuentran los instrumentos que se refieren el ámbito interpersonal relacional (44%) relacionado con motivaciones de carácter Emocional Individual (31%).

En este aspecto sobresalen las leyes: 589 de 2000 - "Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura, y se dictan otras disposiciones", Ley 599 de 2000 - "Por la cual se expide el Código Penal", Ley 733 de 2002 - "Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones", Ley 975 de 2005 - "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a

---

víctimas ni legalmente ni legítimamente. Sin embargo, la salvedad que se hace en la norma es que los niños, niñas y jóvenes para el caso sí serán víctimas y serán tratados de tal manera.

<sup>22</sup> El porcentaje referido en este apartado no se debe entender sobre el entendimiento de que un instrumento solo puede referirse a una exclusivo ámbito o motivación, un instrumento puede referirse a dos ámbitos, a tres o a uno, pero no es excluyente.

<sup>23</sup> Se trabaja de la misma manera que en los tratados internacionales.

la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, Ley 1119 de 2006 – “Por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, Ley 1424 de 2010 - “Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones, Ley 1453 de 2011 – “ Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas de extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad” (Ley de Seguridad Ciudadana), entre otras.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para la medición de la eficacia y la eficiencia de las intervenciones es necesaria la implementación de procesos de monitoreo y evaluación, es importante observar que aquéllos que son implementados por las instituciones responsables son, generalmente, rigurosos y sistemáticos y más aun cuando se trata de alianzas con organizaciones internacionales o agencias de naciones unidas. Por ejemplo, el programa de Acción Integral Contra Minas y especialmente de Desminado Humanitario es monitoreado por el Departamento de Seguridad Pública de la OEA; en los casos donde las agencias de cooperación financian los proyectos o programas son estas las que realizan actividades de monitoreo y evaluación de manera coordinada con la entidad ejecutora, es el caso de los proyectos de AECID y GIZ.

En términos normativos, el monitoreo es permanente por parte de las entidades de control y de la rama judicial, en el caso de la política pública de desplazamiento la Corte Constitucional ha emitido varios Autos de Seguimiento al cumplimiento de la Ley y de la Política, por lo cual desempeña labores un monitoreo riguroso.

No obstante, la mayoría de iniciativas son monitoreadas por las mismas instituciones la cuales en muchos casos no dan a conocer su proceso de evaluación y de gestión de calidad, exceptuando los Planes de Desarrollo que tienen un seguimiento y monitoreo por todas los poderes del Estado en principio, y posteriormente por las mismas instituciones que se encargan de ejecutar las políticas gubernamentales, generando informes de gestión periódicos.

A pesar de los esfuerzos del Estado por desarrollar intervenciones para una reducción eficaz de la violencia armada, el constante cambio en las dinámicas de ese fenómeno en Colombia no permite una adecuada intervención para la disminución eficaz de eventos y sucesos violentos (tanto violencia colectiva como violencia comunitaria e interpersonal). Esto implica a su vez que las iniciativas incluidas dentro de la normatividad se quedan cortas para atender la complejidad de los actores y eventos en el marco de lo que entendemos por violencia armada, y más aun cuando las iniciativas son sectorizadas sin entender las causas estructurales que pueden conformar los factores de riesgo en la generación de violencia.

Sin embargo, es importante subrayar que existen iniciativas en pro de la construcción de paz y convivencia que se quedan en la especificidad de algunos temas y no permiten la trascendencia a planos más generales, esto a su vez no implica que la normatividad existente no promueva la reducción o la prevención de la violencia, por el contrario ayuda a mantener un estado de cosas donde prima la relación efecto-contraeffecto de la violencia.

La normatividad para reducir y prevenir violencia armada (desde una óptica de violencia interpersonal y comunitaria) es muy corta dada la prevalencia de las repercusiones del conflicto armado en las

voces de la opinión pública y en los intereses políticos. Son pocas las iniciativas que tienen que ver con trabajos comunitarios aislados del Conflicto Armado, ya que las existentes son iniciativas de coerción legítima por parte del Estado dirigidas a grupos armados organizados.

Lo anterior genera unos desafíos a nivel nacional y estatal para contrarrestar las dinámicas contemporáneas de la violencia, los que podemos destacar son los siguientes:

- Diseñar e implementar a nivel nacional un control de armas eficiente.
- Trascender el ámbito de la violencia armada colectiva y prestar atención a iniciativas entendidas desde el ámbito de violencia armada interpersonal y comunitaria.
- Programas enfocados a los factores de riesgo de manera progresiva.
- Normatividad trascienda la relación efecto-contraeffecto de la violencia. Es decir, más allá de una atención al efecto sino intervenciones sobre las causas originarias y factores de riesgo.
- Fortalecer las alianzas y la coordinación entre instituciones estatales.
- Vincular a los sectores sociales en las iniciativas, buscando un trabajo participativo. Esto podría conllevar al fortalecimiento del tejido social a nivel de comunidades afectadas (locales y regionales).

*c) Intervenciones, instrumentos normativos y tratados dirigidos a asistir a las víctimas de la violencia armada.*

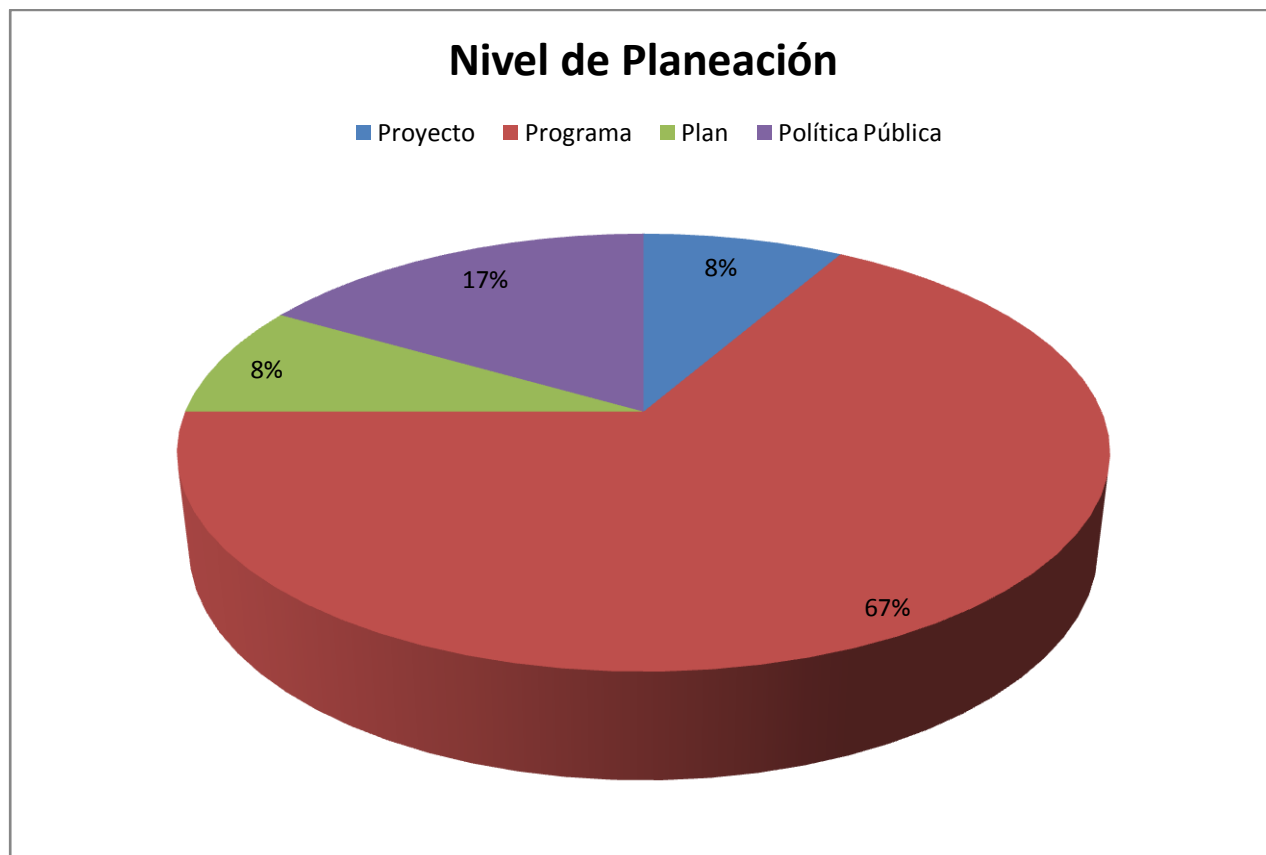
La concepción de víctima en Colombia no se distancia del lenguaje común empleado por las instituciones responsables expuestas en apartados anteriores, claro está a partir del entendimiento de la violencia armada asociada al conflicto armado. De esta manera las intervenciones enfocadas a víctimas específicas de ciertos tipos de violencia, específicamente de la violencia colectiva con intencionalidad política y económica, es la que fundamenta las concepciones de víctima en el Estado colombiano. Es decir, son las víctimas del desplazamiento forzado y los niños reclutados forzosamente en grupos armados ilegales, los que en su mayoría integran las iniciativas del Estado para su atención. Cuando se habla de violencia interpersonal individual y comunitaria, las iniciativas identificadas se refieren a las víctimas relacionadas con el género, con el abuso sexual, trata de personas y secuestros.

Los resultados de esta investigación dieron cuenta de 12 intervenciones que tuvieron en su ejecución y/o planeación la pretensión de asistir a las víctimas de la violencia, y en el 100% de estas se desarrollaron o se están desarrollando en el ámbito nacional. Al igual que lo sucedido en las intervenciones para la reducción y/o la prevención de violencia armada, las iniciativas locales tienen una importancia visible en la medida en que, de acuerdo a las necesidades particulares del espacio (asociado con el territorio y las dinámicas de la violencia), organizaciones de la sociedad civil o instituciones estatales del orden local, se articulan para impulsar o desarrollar proyectos de atención o acompañamiento a las víctimas<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Este tipo de proyectos son asociados comúnmente al ámbito de violencia interpersonal relacional o interpersonal comunitaria, donde las motivaciones políticas no son asociadas al conflicto armado o, para el caso, a motivaciones políticas. Existen iniciativas locales en Medellín, Cali o Bogotá que buscan, a partir de la comprensión de las territorialidades, se desarrollen actividades de reconciliación y/o desarme de jóvenes

De acuerdo a los resultados registrados, existe una cantidad relevante de políticas públicas que enmarcan el accionar de programas, sin embargo existen falencias en el desarrollo de estas por lo que no se articulan a proyectos particulares para el cumplimiento de un objetivo real.



Sin embargo, en algunas de las intervenciones para la asistencia a víctimas a través de proyectos, sí existe un acercamiento a las zonas más afectadas por la violencia, pues estos proyectos requieren de una focalización de la población objeto con una mayor rigurosidad. De igual manera no se puede evidenciar en el estudio la capacidad local del Estado para atender a las víctimas normativamente tipificadas, ya que el alcance de la investigación no lo permite.

Ubicándonos de nuevo en la concepción de víctima, existe la distinción de víctimas directas y víctimas indirectas<sup>25</sup>, por ejemplo en el caso del Desplazamiento Forzado y en el caso de las víctimas de MAP y MUSE es explícita la distinción – teniendo en cuenta que en casi todos los casos existen mecanismos para atención a familiares y/o comunidades-, pero cuando se habla de víctimas de violencia relacionada con violencia interpersonal individual, esta no es tan clara. En este sentido, se pudo identificar que la totalidad de las iniciativas pretenden intervenir sobre las víctimas directas de la violencia armada. Al tener un marco jurídico que reconoce la existencia de víctimas indirectas y que indican la responsabilidad que por parte del Estado se debe tener con ellas, el 92% de las iniciativas las tiene en cuenta para su atención integral.

En general hay un esfuerzo evidente del Estado para asistir a víctimas del conflicto armado, es decir, relacionadas con violencia colectiva con motivación política, esto teniendo en cuenta que son más fáciles de ubicar y focalizar, sumado al impacto que genera en la esfera política, económica y de opinión pública fenómenos como los enunciados anteriormente. De acuerdo a esto se evidencia que

<sup>25</sup> Los significados de cada una de estas distinciones se puede encontrar en la metodología general de la investigación.

los tipos de asistencia a víctimas están relacionados con los tipos de violencia armada y con su intencionalidad, dejando de lado un poco para la definición y la actuación del Estado la naturaleza del daño. Es decir, en el marco del conflicto armado son la satisfacción o reparación moral, la indemnización y la inclusión socioeconómica (en menor medida) la que representa la forma más viable, pero no más eficaz, para asistir a las víctimas, sin embargo la excepción particular se puede evidenciar en las víctimas de MAP y MUSE quien también reciben asistencia en rehabilitación.

En términos de violencia relacional individual sí existe un acercamiento con la naturaleza del daño para definir a las víctimas, sin embargo la violencia sexual, intrafamiliar, secuestros y extorsiones no es preponderante para la asistencia a víctimas más allá de la reparación moral.

Las instituciones identificadas que realizan asistencia a víctimas son principalmente instituciones del poder ejecutivo (80%), sin embargo las intervenciones son monitoreadas de cerca por las entidades de control y en casos específicos también por el poder judicial. La misión de las instituciones que desarrollan estas iniciativas comprenden en su mayoría acciones en pro de la reducción del conflicto armado en Colombia y, que por mandato de Ley, tiene la responsabilidad de asistir a las víctimas; tal es el caso de Acción Social y Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (esta última con trabajos enfocados en general a lo local). Sin embargo, son las políticas públicas las que regulan estas intervenciones. Ejemplo de lo anterior es la influencia de los documentos CONPES en la asignación de recursos y funciones al poder ejecutivo para la ejecución de iniciativas particulares, regulando a su vez la creación de Programas que sectorizan el conflicto armado (de acuerdo al tipo de víctima, al fenómeno particular de violencia, a la población objeto, etc.). En términos de violencia interpersonal relacional no existe, más allá del poder judicial vía Código Penal, la reparación moral de las víctimas, por eso la Fiscalía General de la Nación, Tribunales de justicia ordinaria y las máximas Cortes son las que definen el tipo de asistencia a víctimas de este tipo de violencia en casos particulares.

En los casos donde las intervenciones no son diseñadas o implementadas por el Estado colombiano, son las agencias de Naciones Unidas, Agencias de cooperación en asocio con ONG nacionales humanitarias y Organizaciones Internacionales las que tienen un desarrollo fuerte en asistencia a víctimas, sea en asistencia humanitaria o en inclusión socioeconómica.

Al igual que en las intervenciones de reducción y prevención de la violencia, en las intervenciones de asistencia a víctimas que involucran a instituciones no estatales, también existe un proceso riguroso de monitoreo. El caso específico en Asistencia a víctimas tiene que ver con el Programa de Atención a Niños y Niñas Desvinculados y en riesgo de reclutamiento donde la institución responsable es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar financiado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) quienes son los encargados del monitoreo y el acompañamiento.

El fenómeno del desplazamiento y la atención a víctimas de este fenómeno ha sido fuertemente monitoreado por la Corte Constitucional, generando documentos que obligan al Estado a realizar ajustes particulares a la atención. Así lo demuestra el trabajo realizado por la Corte Constitucional al emitir la Sentencia T-025 de 2004 a través de la cual argumenta que "las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de

tales derechos"<sup>26</sup>. La Corte Constitucional rigurosamente evalúa y monitorea todo lo relacionado con la población desplazada y emite a través de la mencionada disposición lineamientos de política pública orientados a la atención a víctimas del desplazamiento forzado, atendiendo al marco de derechos establecido en la Constitución.

Fueron identificadas 18 normas jurídicas de asistencia a víctimas de la violencia armada en Colombia firmadas entre el año 2000 y 2010, las cuales en su totalidad corresponden a normatividad nacional. La mayoría de los instrumentos normativos de orden nacional identificados son Leyes y Decretos (44% cada uno). De manera coherente con las otras iniciativas, prevalece la atención a víctimas del conflicto armado, es decir, violencia interpersonal colectiva con motivaciones políticas, y en algunos casos, económicas. Así mismo, el 100% de estos instrumentos están enfocados en la atención de víctimas directas y solo el 67% crean disposiciones para la atención de víctimas indirectas.

En este aspecto es necesario resaltar 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” (Denominada ‘Ley de Víctimas y Restitución de Tierras’) puesto que establece un hito en el reconocimiento de las víctimas del conflicto en Colombia y a su vez su asistencia a través de un conjunto de “medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas”, buscando que las víctimas del conflicto armado en Colombia puedan acceder derechos relacionados con la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición; a su vez se establecen parámetros claros para definir su condición de víctimas. Esta Ley regula de manera particular: la atención a víctimas del desplazamiento forzado; el proceso de reparación de las víctimas (restitución de tierras, medidas de rehabilitación); protección integral de niños, niñas y adolescentes víctimas.

Otros instrumentos normativos relevantes son: Ley 387 de 1997 – “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, Ley 986 de 2005 – “Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones”, Ley 985 de 2005 – “Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma”, Ley 971 de 2005 – “Por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones”, Ley 1098 de 2006 – “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”, Ley 1146 de 2007 – “Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente”, Decreto 1290 de 2008 – “Por el cual se crea el programa de reparación individual por vía administrativa para las víctimas de los grupos armados organizados al margen de la Ley”, entre otras.

A pesar de las limitaciones para la comprensión y la acción derivadas de la complejidad de las dinámicas de la violencia en Colombia, se puede decir que la normatividad genera adelantos para el reconocimiento y tipificación de algunas de las víctimas de la violencia y puede contemplar un gran espectro de población, sin embargo la normatividad se enfoca a la violencia de corte colectivo (conflicto armado) sin darle mayor importancia a otros tipos de violencia. Para este caso es importante resaltar que el Estado, en sus deberes de asistencia a las víctimas, primero debe verificar su calidad de víctimas del conflicto armado, por lo cual descarta cualquier asistencia dirigida a violencia interpersonal relacional que no sea relacionada con intencionalidad política y con grupos armados organizados reconocidos como actores del conflicto armado. Para este caso es importante

---

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004



resaltar el no reconocimiento de las BACRIM como actores del conflicto, por tanto las víctimas de estas estructuras no son sujetas de programas de asistencia a víctimas tipificadas en esa disposición en particular.

En suma, es importante resaltar la iniciativa estatal de construir una ley de víctimas donde se avanza positivamente en la caracterización de las víctimas del conflicto armado, generando instrumentos de reparación en general, así como indemnizaciones, y unificando sistemas de información que permitirían un desarrollo de iniciativas eficientes para contrarrestar el efecto de la violencia armada en la población afectada. Así mismo es importante la coordinación institucional que se realiza en el marco de la atención a las víctimas, promoviendo una acción mancomunada para conseguir eficiencia y eficacia en el marco de la Ley.

Es en este sentido que el acercamiento en terreno permitió evidenciar que existe un sustento jurídico significativo y que los recursos para dar asistencia a víctimas integral son insuficientes, teniendo en cuenta que muchas de las víctimas no son localizadas o que los mismos programas no responden a las expectativas de las víctimas, sumado al largo proceso burocrático que implican los procesos de reclamación de indemnizaciones o de reparación moral. En este aspecto existe poca coordinación entre instituciones que desarrollan actividades con variables similares (tipo de víctima, factores de riesgo) que ayudarían a agilizar el proceso de reclamación y restitución de derechos.

El desafío del Estado a corto plazo es la puesta en marcha efectiva de la ‘Ley de Víctimas y Restitución de Tierras’ pues si bien representa un importante paso normativo sobre el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, la latencia de este complejiza su aplicación, generando nuevas víctimas cada día y sugiriendo nuevas transformaciones de las intervenciones formuladas y ejecutadas.

## Conclusiones

La violencia armada en Colombia es abordada por el Estado colombiano en la medida en que se tiene claro el predominio de la violencia interpersonal colectiva, en este caso conflicto armado, en el desarrollo de iniciativas para su reducción, prevención y análisis (comprende monitoreo y medición). Es decir, para el lenguaje institucional se asocia de manera generalizada la violencia armada con el conflicto armado, implicando una concentración normativa y programática alrededor de ese tipo de violencia, en contraste con un número menor de intervenciones que abordan las tipologías restantes para el desarrollo de iniciativas de reducción y prevención de la violencia armada, y una acentuación en la poca caracterización y focalización de víctimas de este tipo de violencia.

Este predominio no es circunstancial, teniendo en cuenta la construcción del lenguaje de la violencia alrededor de los actores armados que hacen parte del espectro del conflicto armado en Colombia. A través de este reconocimiento (no implica legitimidad) en términos de la subjetividad y del lenguaje, se evidencia que la violencia armada es asociada a una intencionalidad política (comprendiendo al conflicto desde un enfoque clásico y reducido) económica (la relación con el narcotráfico<sup>27</sup> y lucha por territorios).

A pesar de no haber una clara referencia a la violencia armada en las intervenciones registradas, se puede observar que la violencia armada, se relaciona con armas de fuego y explosivos, y existe principal atención en Minas Antipersonal teniendo en cuenta su impacto indiscriminado con la población civil, generando distinciones prácticas para la acción integral. En este sentido el predominio de la violencia interpersonal colectiva sigue prevaleciendo sobre otros ámbitos de la violencia.

Es válido resaltar que si existe un análisis transversal sobre el fenómeno (implica tipos de violencia según daño, según relación entre víctimas y perpetradores, según motivaciones, entre otras) es posible disminuir la brecha existente entre violencia armada y conflicto armado. Esto se puede evidenciar por ejemplo en algunas de las intervenciones sobre Secuestro, Extorsión y Desaparición: si a partir de la naturaleza del daño ejercido entendemos que las extorsiones y los secuestros (privaciones de libertad) pueden relacionarse directamente con intencionalidades o motivaciones políticas o económicas, pero a su vez se pueden relacionar con delincuencia común o delincuencia organizada no reconocida por el Estado dentro de los actores del conflicto armado, es decir, las estructuras post-desmovilización llamadas oficialmente como “BACRIM” (perpetradores); esta brecha en la concepción se disminuye pues no existe un direccionamiento unívoco para la aplicación de las intervenciones (dirigidas a víctimas, perpetradores, factores de riesgo, entre otros;) para contrarrestarlo.

De cerca con lo anterior, estos grupos organizados ilegales que no son reconocidos dentro del conflicto armado, señalan otro de los puntos que relacionan conflicto armado con delincuencia en general, pues existen intervenciones recientes (dadas las transformaciones del conflicto) que sientan particular énfasis en que por vía de la coerción se puede disminuir la violencia causada por estos. Es decir, las estructuras post-desmovilización son un particular foco que se separa del conflicto armado

---

<sup>27</sup> La relación que se establece a partir de las políticas gubernamentales entre grupos insurgentes y grupos paramilitares con el narcotráfico de una u otra forma incide en la forma como se generan iniciativas por parte del Estado, es decir, si se desarrolla una intervención para contrarrestar los grupos armados ilegales que hacen parte del conflicto armado, o en su defecto las estructuras organizadas, se toma de antemano que se afecta de manera proporcional el narcotráfico. Esta es la razón por la cual en los registros no se encontraron datos relacionados con el narcotráfico, sin embargo es una decisión a discreción del investigador. Se hace la salvedad que existen medidas particulares enfocadas exclusivamente a tráfico de drogas que no se tomaron en cuenta para la investigación.

(por decisión estatal) pero que tampoco se asocia a la delincuencia sin organización, y que constituye un problema más bien reciente para el Estado colombiano que se puede reducir a través de la coerción estatal y a través de coordinación entre instituciones policiales y militares.

Si bien existen hechos de violencia sexual y violencia intrafamiliar reconocidos por el Estado, existen pocas intervenciones alrededor de este daño. Sin embargo existen programas macro que trabajan los temas alrededor de la prevención y la reducción de esta violencia relacionada con la naturaleza del daño, pero el impacto se da en mayor medida cuando se asocia, y más en el primer caso, con el conflicto armado y con la violencia colectiva. El principal desarrollo se da en términos de la asistencia a víctimas mujeres y niños.

Se reconoce la capacidad del Estado en la implementación y desarrollo de sistemas de información relacionados con violencia armada en general con un buen registro de delitos, homicidios, desapariciones, etc., evidenciando una paradoja en cuanto a la capacidad de medir y monitorear a gran escala la violencia armada en general y no lo relacionado con el conflicto armado. Lo cual no implica la inexistencia de sistemas de información relacionados con el conflicto armado, por el contrario existen y son de gran envergadura, pero se pueden observar estos sistemas de información relacionados con las víctimas, con MAP y en el caso particular del DDR con los perpetradores, pero no con hechos violentos<sup>28</sup>.

Como se expresó en la introducción de este documento, con esta investigación era una pretensión establecer una mirada holística del fenómeno de la violencia armada en Colombia. No obstante, el tratamiento diferencial del fenómeno de la violencia como consecuencia de los avatares del conflicto armado, permite visibilizar de manera especial a sus víctimas, las cuales han sufrido los efectos de una violencia particular que, según la normatividad internacional y nacional, demanda acciones puntuales del Estado para el restablecimiento de sus derechos. Atendiendo a esto, las políticas, programas y proyectos a nivel nacional han buscado desde el Estado atender a estas especificidades. La violencia armada asociada al conflicto es para el Estado colombiano una problemática que demanda atención específica en el panorama general de violencia.

La manera de afrontar la violencia armada por parte del Estado en los últimos años se ha desarrollado por cuatro vías principalmente: 1) Asistencia a víctimas centralizada en el conflicto armado y un fuerte desarrollo normativo alrededor del mismo ámbito de la violencia. 2) Una apuesta por el proceso de DDR a través del fortalecimiento institucional que impulsan nuevas propuestas para el desarme y la desmovilización, así como la intensificación de campañas para incentivar la desmovilización de las guerrillas. 3) Una apuesta por el uso de la fuerza legítima para contrarrestar la violencia a través de fortalecimiento en el aparato policial y militar. 4) Intervenciones en educación o construcción de paz y convivencia dirigidas a la sociedad en general; estas iniciativas permiten abrir puertas para el desarrollo de la investigación enfocada a la caracterización de las capacidades locales para enfrentar el fenómeno, teniendo en cuenta que en su mayoría son desarrolladas a través de territorios focalizados, atendiendo así a sus propias necesidades.

---

<sup>28</sup> Exceptuando la iniciativa del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que tiene una incidencia más a nivel local que nacional.

## Bibliografía

BONILLA, Mejía Bernardo, "Demografía, juventud y homicidios en Colombia, 1979-2006". En: Banco de la República, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 118, Bogotá. Octubre de 2009.

CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC), "La Hidra de Colombia. Las múltiples caras de la violencia armada. Small Arms Survey", 2006 [http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co\\_publi\\_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/co_publi_pdf/2006/2006-sas-ch9-colombia-spa.pdf)

\_\_\_\_\_. "Guerras y violencias en Colombia: Herramientas e Interpretaciones", Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2009.

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ CITPAX – OBSERVATORIO INTERNACIONAL DDR-LEY DE JUSTICIA Y PAZ. "La evolución de las estructuras armadas en el período post-desmovilización: pasado, presente y futuro". En: Tercer Informe, Bogotá. Septiembre de 2010.

CUBIDES, Fernando, "Los paramilitares como agentes organizados de violencia. Su dimensión territorial", en Fernando Cubides, Cecilia Olaya y Carlos Miguel Ortiz (Ed.), *Violencia y desarrollo municipal*, Bogotá, CES-Universidad Nacional de Colombia, 1995.

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL E INTERPOL DE LA POLICÍA NACIONAL. "Revista Criminalidad" No. 1, volumen 52. 1 junio de 2010.

\_\_\_\_\_. "Revista Criminalidad" No. 2, volumen 52. Febrero de 2010.

GONZÁLEZ Fernán, BOLÍVAR Ingrid y VÁZQUEZ, Teófilo. "Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado", CINEP. Bogotá, 2002.

GUTIÉRREZ, Francisco (Coordinador académico), WILLS, María Emma y SÁNCHEZ, Gonzalo (Coordinadores editoriales), "Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia", Bogotá, IEPRI-Norma, 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES. "Forensis 2009: Datos para la vida" Bogotá, 2009.

\_\_\_\_\_. "Forensis 2010: Datos para la vida" Bogotá, 2010.

KURTENBACH, Sabine. "Análisis del Conflicto en Colombia." Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), Bogotá.

POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, DIRECCIÓN DE CARABINEROS Y SEGURIDAD RURAL, GRUPO DE SEGUIMIENTO A GRUPOS ARMADOS ILEGALES. "Comparativo General Bandas Criminales Narcotraficantes", 17 de julio de 2009; Memorando de Mesa Técnica de Conteo Bandas Criminales n° 9, Bogotá, 29 de junio de 2009.

\*\*\*