



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

ANÁLISIS DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES ORIENTADAS AL
PROBLEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLÍN
ENTRE EL 2004 Y EL 2011.

POR:

JOHNATAN STEVEN OROZCO ARRUBLA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD MONOGRAFÍA

ASESOR:

JAMES GILBERTO GRANADA VAHOS

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN

2020

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN **Error! Bookmark not defined.**

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN. **Error! Bookmark not defined.**

1.1 Conflicto y violencia..... **Error! Bookmark not defined.**

1.1.1 Violencia Urbana..... **Error! Bookmark not defined.**

1.1.2 Conflicto Armado Urbano. **Error! Bookmark not defined.**

1.1.3 Relación entre el Conflicto Armado Urbano y la violencia Urbana en Medellín.

Error! Bookmark not defined.

1.2 Desplazamiento Forzado..... **Error! Bookmark not defined.**

1.2.1 Desplazamiento Forzado Intraurbano **Error! Bookmark not defined.**

1.3 Aproximación conceptual a las acciones gubernamentales y las políticas públicas.

Error! Bookmark not defined.

1.3.1 Políticas Públicas. **Error! Bookmark not defined.**

1.3.2. Acción gubernamental..... **Error! Bookmark not defined.**

CAPITULO 2: DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLIN: CONTEXTO DE VIOLENCIAS URBANAS......**Error! Bookmark not defined.**

2.1 Aproximaciones al Conflicto Armado en la Ciudad de Medellín. **Error! Bookmark not defined.**

2.2 Análisis Interpretativos del surgimiento del Desplazamiento Forzado Intraurbano.
Error! Bookmark not defined.

2.3 Estadísticas sobre el DFI en Medellín **Error! Bookmark not defined.**

2.4 Acontecimientos históricos de DFI en Medellín ... **Error! Bookmark not defined.**

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES

ALPROBLEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN

MEDELLÍN DURANTE ENTRE EL 2004-2011..... Error! Bookmark not defined.

3.1 Situación del DFI según Informes de la Personería de Medellín. **Error! Bookmark not defined.**

3.2 Información de otros actores institucionales..... **Error! Bookmark not defined.**

3.3 El DIF en los planes de desarrollo 2004-2007 y 2008-2011.....**Error! Bookmark not defined.**

3.3.1 Plan de Desarrollo 2004-2007 “*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*”.
..... **Error! Bookmark not defined.**

3.3.2. Plan de Desarrollo 2008-2011, “*Medellín es Solidaria y Competitiva*” **Error! Bookmark not defined.**

3.4 Evolución en el análisis institucional del DIF..... **Error! Bookmark not defined.**

3.5 Acercamiento a las acciones gubernamentales en el marco de los lineamientos adoptados para el diseño y formulación de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín.....81

CONSIDERACIONES FINALES Error! Bookmark not defined.

BIBLIOGRAFIA Error! Bookmark not defined.

INTRODUCCIÓN

Desde 1980 los estudios sociales y políticos en Colombia han tenido un fuerte interés en torno al fenómeno del conflicto armado interno. Una de las principales consecuencias de la continuidad de este fenómeno armado en nuestro país, ha sido la afectación de los derechos fundamentales de millones de colombianos, generando una de las peores crisis humanitarias del continente. Si bien no puede establecerse con exactitud la fecha de inicio del conflicto armado interno en Colombia, algunos académicos coinciden que sus inicios se presentaron en el periodo conocido como “La Violencia”, establecido durante los años 50 y 60 del siglo anterior, en el cual se presentó el enfrentamiento entre los partidos liberal y conservador por el control del Poder Político Nacional. Durante esta pugna sobresalen acontecimientos como: el Bogotazo en 1948, la Dictadura del General Rojas Pinilla en 1953 y la instauración del Frente Nacional en 1958. Todo esto con consecuencias violentas y reacciones bélicas en nuestro país (GMH, 2013).

Como resultado del reposicionamiento de actores, confrontaciones armadas de larga duración y disputas territoriales presentadas principalmente en zonas rurales, emergió en el contexto nacional el desplazamiento forzado como uno de los hechos victimizantes más crueles y desgarradoras del conflicto, en donde las víctimas no solo se vieron despojadas de sus propiedades, sino también alejadas de su entorno cercano y su cotidianidad. Según la Red Nacional de Información, hasta el 1 de septiembre del 2019 en Colombia 6.861.323 personas han sido víctimas Desplazamiento Forzado (RNI, 2019), ubicando a Colombia con el mayor número de desplazados en el mundo.

A partir de la década de 1980, se evidenció un importante recrudecimiento del conflicto armado en Colombia, el cual significó no solo un aumento en el número de víctimas y hechos violentos, sino que también la emergencia de nuevos escenarios de confrontación y territorios en disputa. El conflicto que hasta la fecha había tenido incidencia principalmente en el escenario rural, pasó a tener un fuerte impacto en el ámbito urbano, fenómeno definido como urbanización del conflicto.

Desde ese momento, las ciudades se convirtieron en el nuevo espacio de confrontación, observando a Medellín, como el principal escenario urbano de disputa y violencia. En este caso, se logró evidenciar una gran presencia de milicias guerrilleras en las comunas 1 (Popular), 3 (Manrique) y 13 (San Javier). Según lo evidencia Londoño Vanegas (2016), por la aparición y consolidación de nuevos actores armados, Medellín empezó a padecer una intensificación de la violencia, que no obedecía exclusivamente al sicariato y a la actividad del narcotráfico liderada por el cartel de Medellín y Pablo Escobar (quienes eran los principales factores de la violencia en Medellín durante la década de los ochenta e inicio de los noventa).

En este escenario, emergió el Desplazamiento Forzado Intraurbano (en adelante DFI), el cual hace alusión al desplazamiento individual o colectivo de personas dentro de un espacio urbano bajo las lógicas de un conflicto armado urbano y sus expresiones de violencia. El DFI a grandes rasgos puede ser entendido como tipología taxonómica del desplazamiento forzado interno, comprendido como “la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales (y legales) que buscan ejercer un control territorial y social” (Atehortúa, 2009, p. 241).

Después, a finales de la década del 2000 e inicios de la década del 2010 hubo un aumento significativo en el número de víctimas del DFI, resultado del recrudecimiento de la confrontación de grupos ilegales centrados en el tema del narcotráfico, la administración de rentas criminales y el monopolio del territorio. Esta relación que vincula las diferentes dinámicas de los actores armados ilegales con el DFI incide en la percepción de seguridad de

ciudades como Cali, Medellín, Cúcuta, Santa Marta y Pereira quienes en años recientes se han situado dentro de las más peligrosas del mundo según un informe de Business Insider en 2012 (El Espectador, 2013).

De tal modo, tenemos que el desplazamiento forzado en Colombia ha mutado como el conflicto mismo, cambiando sus espacios de afectación, llegando incluso hasta los sectores urbanos, históricamente alejados de la lógica de la confrontación. Según el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), denominado “Basta Ya Colombia: memorias de guerra y dignidad” y los datos aportados por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), “durante el año 2012 el 18,1% de los eventos masivos de desplazamiento fueron DFI, afectando a más de nueve mil personas” (CODHES, 2013, p. 17). No obstante, esta cifra se podría incrementar en un 29% según la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de Medellín (El Tiempo, 2015), debido a que hay un alto grado de subregistro evidenciado en los casos que no son denunciados o reportados ante las instituciones y autoridades.

El DFI se ha convertido en un hecho victimizante recurrente que vulnera grave y sistemáticamente los derechos de los habitantes que exigen acciones gubernamentales específicas que atiendan la magnitud de los hechos en términos de registro, atención prioritaria, atención humanitaria, garantías de permanencia en el territorio, garantías de no repetición, no revictimización. Para los gobiernos locales y las instituciones públicas la intervención de la problemática de DFI, ha comenzado a ser un tema que cala en la agenda pública, lo cual ha posibilitado la construcción de distintas acciones gubernamentales para su atención y mitigaciones, las cuales van desde políticas de seguridad, políticas sociales y políticas de atención a víctimas.

Para la ciudad de Medellín, la forma en que estos hechos se han abordado, institucionalmente, ha sido a través del diseño e implementación de políticas públicas, y estrategias, proyectos y programas incluidos en los planes de desarrollo, los cuales permiten dar cuenta de las perspectivas de reconocimiento, intervención y monitoreo de la problemática. Ante este

contexto, surge entonces cómo pregunta de investigación ¿Cuáles han sido las acciones gubernamentales a nivel municipal ante la problemática del DFI durante el período 2004-2011 en Medellín?

La pregunta de investigación propuesta pone la atención en el análisis por las acciones gubernamentales dirigidas al fenómeno del DFI en la ciudad de Medellín. En el fondo del asunto emerge el interés por el rol del Estado (representado en las instituciones municipales) como responsable de garantizar los DDHH de la población. En ese sentido, el objetivo general que guio el desarrollo de esta investigación fue: *Analizar las acciones gubernamentales a nivel municipal para intervenir la problemática del DFI durante el período 2004-2011 en Medellín.*

Este objetivo establece una necesidad de acercarse al concepto de acción gubernamental, el cual nos permite no limitar el rol del estado exclusivamente a la formulación de políticas públicas, sino que nos aporta para entender las dinámicas del Estado y sus interrelaciones territoriales de carácter, Nacional, Departamental y Municipal. Dicho de otro modo, debido a las características propias del fenómeno del DFI en Medellín, no podemos dar una visión exclusiva y dirigida hacia las políticas públicas, optando por ubicar un concepto que permitiese una mirada amplia a las actuaciones de las instituciones públicas.

Para la consecución de dicho objetivo general, se establecieron como objetivos específicos, indagar sobre algunas reflexiones teóricas alrededor de los conceptos conflicto armado, violencia urbana, desplazamiento forzado, DFI y acciones gubernamentales; contextualizar el desarrollo fenómeno del DFI como parte de las dinámicas del conflicto armado urbano en Medellín y describir las acciones gubernamentales frente al DFI durante el período 2004-2011 en Medellín.

Abordar el DFI desde la Ciencia Política y en el marco del desarrollo de una tesis de pregrado dirigido al estudio de los fenómenos políticos, permitirá aportar al desarrollo académico y al análisis de una de las principales manifestaciones del conflicto Armado en la ciudad de

Medellín, determinando los mecanismos institucionales se han dado para asumir el problema desde el ámbito local.

El fenómeno del DFI en Medellín ha sido abordado desde distintas disciplinas de las ciencias sociales, tales como Sociología, Derecho y Trabajo Social. Dichos estudios se han enfocado en el abordaje de las condiciones sociales y actores vinculados al mismo. Con lo cual se caracteriza principalmente el contexto en el cual ubica la problemática, lo cual dota de relevancia y pertinencia la presente investigación, pues permite ir más allá e identificar las acciones gubernamentales dirigidas a la atención de una problemática actual, complejizada ya no por la consolidación o expansión del conflicto armado, sino por la aparición de nuevos y la reconfiguración de viejos actores armados.

El factor diferencial de esta investigación con otros trabajos ya realizados se evidencia en el énfasis puesto en el análisis politológico por las acciones gubernamentales implementadas por la alcaldía de Medellín entre el 2004 y el 2011, para la atención y mitigación del DFI. De esta forma, a pesar de que se propone un análisis descriptivo y comprensivo, la presente investigación permitirá identificar, caracterizar y problematizar las formas en que desde la administración municipal ha avanzado en el reconocimiento y la protección de las víctimas de este hecho victimizante.

La pertinencia disciplinar del presente trabajo, se ubica en el análisis político de acciones gubernamentales, el cual trasciende la dimensión normativa como un asunto exclusivo de las jurisprudencias y el Derecho. Así pueden analizarse asuntos como conflictos de poder, el rol del Estado, capacidad de agencia de las instituciones, relaciones intergubernamentales, eficacia y eficiencia institucional, entre otros.

Más allá de indagar la estructuración de los actores y sus disputas por el poder en diferentes planos (tema que ha sido ampliamente estudiado en la ciudad), esta investigación pretende servir como insumo exploratorio a la complejidad de la problemática y contribuir puntualmente en el mejoramiento de las políticas propuestas para la intervención del DFI.

Para lo cual, fue necesario el diseño e implementación de una apuesta metodológica, reconociendo en esta uno de los elementos más importantes dentro de todo proceso investigativo, porque permite al investigador establecer una hoja de ruta en la cual presente de manera precisa cada uno de los momentos que comprenderán el ejercicio de indagación, mencionando cuáles son las perspectivas metodológicas que determinarán la consecución y el tratamiento de la información a trabajar y la manera de interactuar con el objeto de estudio, además de establecer cuáles serán las herramientas de recolección de información que permitirán alcanzar cada uno de los objetivos establecidos.

Para comenzar, es fundamental mencionar que esta investigación es de naturaleza cualitativa, la cual partió del reconocimiento de los distintos componentes que fueron abordados y los objetivos propuestos, identificando que la observación y análisis partirían desde una perspectiva analítica y reflexiva, antes que una simple caracterización e interpretación de unos datos arrojados.

Dentro de la investigación cualitativa existen distintas estrategias de investigación con sus particularidades, caracterizadas por diversos temas de análisis y herramientas de recolección de información. Ante lo cual, se estableció al estudio de caso como estrategia metodológica para la realización de este proyecto de investigación, ya que permitió estudiar un fenómeno social ubicado en un tiempo y lugar específico, favoreciendo la interacción con el objeto de estudio y dotando de herramientas de recolección de información apropiadas para alcanzar el objetivo central.

La metodología de estudio de caso ha sido abordada por diversos autores entre los cuales podemos resaltar a Robert Yin, quien la presenta como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, en la que los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente visibles, y en la que se utilizan distintas fuentes de evidencia” (Sosa, 2003, p. 132). Tal afirmación, plantea de inicio la posibilidad de una interacción entre el investigador con su objeto de estudio y concentrarse en temas que no han

tenido un considerable abordaje académico, es decir, Yin afirma que, el estudio de caso es la estrategia metodológica indicada para abordar temas que aún no han sido lo suficientemente explorados, permitiendo no solo la observación y análisis de un tema determinado, sino también la generación de nueva información.

Otro de los autores destacados, Eisenhardt, expone el análisis de los estudios de caso como

Una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría (Martínez, 2006, p. 174).

A grandes rasgos “el método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través de este se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios. Además, en este método los datos pueden obtenerse desde diferentes fuentes de información a nivel cualitativo y cuantitativo: “documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos”. (Martínez, 2006, p. 167).

De acuerdo con la profundidad en su análisis, las investigaciones realizadas mediante el Estudio de Caso suelen denominarse descriptivas pues su finalidad es la identificación y la descripción de los diversos elementos que ejercen alguna influencia sobre el fenómeno a estudiar, y exploratorias cuando se intenta alcanzar un acercamiento entre los diversos conceptos y teorías establecidos en el marco teórico y el objeto de estudio.

En general, el estudio de caso es una perspectiva metodológica que permitió a esta investigación acercarse al fenómeno observado, identificando los acontecimientos que marcaron los procesos de DFI en Medellín entre 2004 y 2011, reuniendo la información tanto empírica como académica para sustentar los argumentos que se expondrán más adelante. La

utilización de esta estrategia implicó no solo, el reconocimiento bibliográfico del fenómeno investigado, abordándolo como un momento inicial que permitió el reconocimiento y caracterización de lo investigado, sino que también demandó un gran esfuerzo por el levantamiento de información empírica, la cual posibilitó ubicar desde distintas dimensiones la manera en que ha sido observado el fenómeno del DFI en Medellín.

Es importante mencionar que los alcances de este trabajo son exclusivamente analíticos, fundados en los procesos de rastreo y análisis de las referencias y fuentes documentales que puedan nutrir el estudio del fenómeno del DFI en la ciudad de Medellín.

El desarrollo de esta investigación se dio a partir del desarrollo de tres momentos, en primer lugar, el rastreo bibliográfico en el cual se logró de identificar las distintas fuentes de información, posibilitando la construcción de un breve estado del arte, identificando la bibliografía, avanzando en su sistematización. Este momento inicial se identificaron diversos documentos primarios y secundarios, los cuales sirvieron de insumo a la construcción del marco conceptual, contextual y teórico, permitiendo también reconocer los distintos actores y acontecimientos que marcaron el fenómeno de estudio.

En segundo lugar, se realizó un análisis y categorización de la información identificada en el primer momento, ello permitió establecer los conceptos de desplazamiento forzado, desplazamiento forzado intraurbano y acción gubernamental como las categorías centrales de análisis.

Dichas categorías, permiten identificar tres esferas temáticas necesarias para la comprensión del fenómeno de DFI en Medellín:

- I. Una es la que tiene que ver con el origen, contextualización y definición del DFI, en la que se resaltan los siguientes ejes temáticos: a) Violencia y Violencia Urbana; b) Conflicto Armado y Conflicto Armado Urbano; c) Desplazamiento Forzado y Desplazamiento Forzado Intraurbano; d) Política

Pública. Con dicha información, se construyó el marco teórico y conceptual logrando un acercamiento al objeto de estudio.

- II. Se propuso la elaboración de una construcción general del contexto del DFI en Medellín, para lo que fue necesario abordar la transformación del conflicto armado urbano en la ciudad y su relación con la caracterización y desarrollo del DFI como una problemática crítica.
- III. Propone el análisis de las acciones gubernamentales dadas en la administración local para hacer frente a la problemática, lo cual permitirá relacionar en términos investigativos las dos esferas anteriores con el objeto concreto de estudio.

De esta forma la información utilizada en la presente investigación se basó en el estudio de fuentes primarias y secundarias, instrumentos de intervención estatal y políticas públicas, tales como: Planes de Desarrollo de Medellín (2004-2007; 2008-2011); la Política Pública para la Prevención del Desplazamiento Forzado, la Protección, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación de la población afectada por el Desplazamiento Forzado en el municipio de Medellín e información oficial de Secretarías y entes descentralizados.

Así mismo, este ejercicio investigativo nos permitió establecer como fuentes principales y dependencias clave, para la comprensión de la situación del DFI en Medellín, la Personería de Medellín por su seguimiento en materia de protección de derechos humanos y por sus informes de DDHH durante el periodo de nuestro interés, y el programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado cuyo objetivo era acompañar a las familias en materia de restablecimiento y reparación del derechos a la vivienda, que se orientó principalmente a retornos urbanos, la postulación a subsidios de mejoramiento de vivienda y de adquisición de vivienda nueva; también al acompañamiento psicosocial, entre otras acciones. Sin embargo, para éste último, no se encontró variedad en las fuentes de información, especialmente para nuestro periodo de interés.

Por último, se realizó la escritura y construcción del texto del trabajo de grado llamado “*Análisis de las acciones gubernamentales al Problema del Desplazamiento Forzado Intraurbano en Medellín entre el 2004 y el 2011*” en el cual se recogió toda la información recolectada durante las etapas anteriores, dando como resultado un documento coherente y estructurado, en el cual se responden a cada uno de los objetivos previamente establecidos.

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN.

Para el presente trabajo fue fundamental caracterizar y conceptualizar el DFI como un fenómeno de interés investigativo en Colombia, el cual ha tenido diferentes acercamientos y desarrollos teóricos. Para llegar hasta su definición y aproximación conceptual se abordarán otros conceptos que permitan entender dentro de nuestro contexto la existencia y las consecuencias del conflicto armado colombiano especialmente en Medellín, en los cuales el DFI se manifiesta como una dinámica que se configura y dinamiza el conflicto mismo.

A continuación, se presentarán concepciones pertinentes de los conceptos conflicto armado urbano, violencia urbana e instrumentos públicos de intervención, ya que es a partir de estos elementos donde se constituye el escenario en que germina el DFI como problemática en la ciudad de Medellín.

1.1 Conflicto y Violencia.

Definir la violencia es una tarea que puede ser algo compleja. Sin embargo, a la luz de autores como Galtung (1998), vamos a tener una perspectiva general de cómo puede comprenderse tal término. Empero, resulta necesario comprender primero la definición de conflicto. Galtung divide los conflictos en tres niveles micro, meso y macro nivel. El primero se

produce dentro y entre las personas; el segundo surge en la sociedad dentro de cada estado o nación; y el tercero comprende los conflictos entre los Estados y naciones (Galtung, 1998).

De este modo tenemos que, surge a la vez que dos o más actores se disputan por intereses particulares, sin embargo, esta disputa no implica la aparición o utilización de la violencia. Es decir, “el punto de partida de Galtung es que el conflicto es obvio en la sociedad, pero no la violencia —la guerra es una de sus manifestaciones— y, por tanto, el conflicto no necesariamente tiene que finalizar en violencia física y verbal” (Hueso, 2000, p. 128). Por lo tanto, el fracaso en la transformación del conflicto es lo que conduce a la violencia por lo que puede afirmarse que la guerra, como expresión de la violencia directa, ha sido utilizada como medio para la resolución de los conflictos, entre grupos al interior de una nación o región, o entre naciones.

Con base en lo anterior, definir la violencia bajo esta perspectiva sería estar de acuerdo con la premisa roussoniana al considerar la pregunta sobre la condición del hombre en su estado de naturaleza. Rousseau es categórico al afirmar que el hombre es bueno, sin embargo, poseído éste de tal condición, cuando los conflictos no pueden resolverse como naturalmente sería, es decir, sin el uso de la violencia, se forma el escenario propicio para su aparición. Tal como lo plantea Francisco Jiménez Bautista “el ser humano es conflictivo por naturaleza, pero pacífico o violento por cultura. La violencia del ser humano no está en sus genes sino en su ambiente” (Bautista, 2012, p. 14).

Ante esto, el conflicto no implica necesariamente una confrontación violenta, en muchos casos puede ser una oportunidad para entender a los demás y para transformar nuestros puntos de vista. En efecto, “el conflicto es ante todo una fuente de vida y creatividad, que la inmensa mayoría de veces se regula pacíficamente, y no una condición negativa y fuente inexorable de problemas y violencia” (Gómez, Bermúdez, & Luque, 2007, p. 17). Sin embargo, en muchas ocasiones el conflicto se trasmuta como pretexto para el exterminio del otro, como imposición de ciertos puntos de vista, o como dominación y sumisión de uno sobre otro (Gómez, Bermúdez, & Luque, 2007).

En consecuencia, tenemos que “la violencia es una forma de acción humana a través de la cual se agrede a otras personas causándoles daño, afectando su integridad, sus sentimientos, su dignidad e incluso su vida, en la búsqueda de algún fin “superior”, de acuerdo con los criterios valorativos, creencias y normas del actor que la ejerce” (Gómez, Bermúdez, & Luque, 2007, p. 17). Para Galtung, la violencia no está en la naturaleza humana sino en las circunstancias y condiciones de la situación y el entorno que posibilitan su potencial. “En este sentido, [Galtung] manifiesta: la violencia no es como el comer o las relaciones sexuales, que se encuentran por todo el mundo con ligeras variaciones” (Hueso, 2000, p. 128). Esto apunta a que los conflictos si pueden solucionarse de una manera no violenta a través de medios pacíficos tal cual es la naturaleza del ser humano.

En estos términos, la violencia tiene tres características: a) si podemos reconocer en la situación violenta a un emisor o agresor, entonces estamos ante un caso de *violencia directa* que puede ser física, verbal o psicológica; b) si no existe emisor personal identificable, lo que tenemos es *violencia indirecta o estructural*; y c) si se trata de formas de daño que se expresan en las mentalidades, las creencias y los valores, modos de pensar, religión y demás, es una violencia simbólica o cultural (Galtung, 1998).

Galtung (1998) hace una analogía donde proyecta hacia los escenarios de la vida social el esquema de la medicina terapéutica y curativa: *diagnóstico, pronóstico y terapia*. La violencia es concebida como cualquier acción o circunstancia humana que produce daño sobre las personas y su entorno institucional. La creación de paz tiene que ver, obviamente, con la reducción de la violencia (cura) y su evitación (prevención). Y violencia significa entonces, dañar y/o herir.

Comprendido esto la definición de violencia resulta un tanto simple (sin que busquemos desconocer la complejidad del fenómeno), pues podemos afirmar que es un mecanismo no ajeno al ser humano, para darle solución a los conflictos que no se pudieron resolver pacíficamente; así como una manifestación cultural propia de la especie humana, aprendida

y transmitida de generación en generación. Además, “la violencia podría corresponderse a todo aquello que, siendo evitable, impide, obstaculiza o no facilita el desarrollo humano o el crecimiento de las capacidades potenciales de cualquier ser humano”. (Bautista, 2012, p. 31)

Bajo estas consideraciones, en cualquier escenario de la vida humana podría manifestarse La violencia como fenómeno social. Por lo tanto, la violencia puede presentarse de múltiples maneras: violencia sexual, física, psicológica, doméstica, entre otras. Todas dependen del contexto en el cual aparecen. Así mismo, la violencia se manifiesta en múltiples y diversos escenarios, uno de ellos es el plano urbano en donde hay unas consideraciones particulares dadas las características de los conflictos que allí se originan.

1.1.1 Violencia Urbana.

El concepto de violencia urbana ha sido trabajado en el ámbito académico desde diferentes perspectivas y contextos que reconocen el fenómeno como cotidiano y de transformación social en América Latina pues “violenta fue la conquista, violento el esclavismo, violenta la independencia, (...). Pero en este caso hablamos de un proceso distinto, singular, y que se refiere a la violencia delincuencial y urbana.” (Briceño-León, 2002, p. 35).

Es evidente que la violencia política ha permeado de diversas maneras en Latinoamérica, desde represiones militares, dictaduras, luchas guerrilleras, luchas por la tierra, acciones paramilitares, control territorial, narcotráfico, entre otros. Sin embargo, no podríamos hablar de una sola tipología de violencia, pues la diversidad impide que se les clasifique de una manera exacta y equivalente. No obstante, las violencias en estos territorios evidencian

Una violencia que podemos calificar de social, por expresar conflictos sociales y económicos; pero no de política, pues no tiene una vocación de poder. Una violencia que no tiene su campo privilegiado de acción en las zonas rurales, sino en las ciudades y, sobre todo, en las zonas pobres, segregadas y excluidas de las grandes ciudades (Briceño-León, 2002, p. 36).

Estas particularidades del fenómeno de la violencia en contextos urbanos, permite pensarnos en la violencia urbana. Los profesores Álvaro Camacho y Álvaro Guzmán conciben esta noción de la violencia al preguntarse por qué hablar de violencia urbana, más allá de las consideraciones puramente demográficas. La respuesta a ello es porque

Sin duda el medio urbano es privilegiado para observar la diferenciación de las relaciones sociales y en particular para observar las violencias: nuestro esfuerzo ha sido no solamente de introducir el tema sino de plantear, además, que en la violencia contemporánea es de fundamental importancia buscar conexiones entre sus diferentes tipos para poder entender la dinámica global del fenómeno en el país. Al hacer estas conexiones subrayamos el peso de las Violencias no negociables sobre otras como la política y planteamos que la comprensión de la violencia se logra más cabalmente si se la mira a través de las relaciones sociales, y no reduciéndola al ámbito político, en contraste con una tendencia bastante arraigada entre los investigadores (Camacho & Guzmán, 1990, p. 3).

Desde esta perspectiva cabe anotar, como lo describe Fernando Carrión, “la violencia como fenómeno social tiene su expresión en las ciudades, (...) de un tiempo a esta parte aparecen nuevas violencias, inéditas manifestaciones de las antiguas y el incremento de todas ellas” (Carrión, 2003, p. 2). En estas expresiones urbanas tenemos entonces las pandillas juveniles, el narcotráfico (y toda la complejidad que vincula otras problemáticas como la corrupción, la extorsión, el control territorial, etc.), los secuestros, las organizaciones criminales que se estructuran para cometer diferentes delitos. En tal sentido:

Las violencias que se desarrollan en las ciudades son variadas y multicausales. Hay violencias políticas que provienen de agentes organizados que buscan desestabilizar la institucionalidad estatal vigente. También se encuentra la violencia común que lleva a erosionar la ciudadanía. Sin embargo, a la hora de enfrentarlas, el Estado no establece diferencias entre ellas, porque las inscribe dentro de los conceptos de seguridad nacional y seguridad del Estado. Y el caso es que en la actualidad las violencias afectan más a los ciudadanos y a sus instituciones que al Estado y sus órganos (Carrión, 2003, p. 2).

Estas consideraciones sobre lo que es la violencia urbana nos sumerge en una discusión, que para nuestro propósito no es de mayor pertinencia, pero nos abre un estadio en el que el estudio sobre la violencia urbana se ha manifestado. Para concebir violencia urbana, “es necesario pensar la relación entre violencia y ciudad. Vale la pena recordar, en primer lugar, que no hay un concepto unívoco de violencia y que se tiende comúnmente a pensar lo urbano como una concepción ecológica, a un espacio geográfico como lo es la ciudad. El término de Violencia Urbana se refiere entonces a la “violencia en la ciudad” (Giraldo, 2012, p. 28).

Además, “la violencia no es una sola, son múltiples violencias (...) pero esa ampliación del espectro dificulta la conceptualización que se quiere adoptar, en tanto no todas las violencias se expresan dentro del conflicto armado urbano” (Giraldo, 2012, p. 28). Es decir, hay muchas violencias a nivel general, y más aún dentro de la violencia urbana, que no se abordan en el desarrollo de este trabajo de investigación, y por esto, las dinámicas de la violencia urbana se caracterizan por la existencia de múltiples formas de asociación que inciden en las diferentes escalas territoriales.

Entendido esto, podemos plantear que la violencia ha tenido consecuencias para la sociedad, pues ha generado transformaciones importantes a nivel social, económico, cultural y político, es decir que la violencia:

Ha impactado, por ejemplo, la estructura familiar a partir de la afectación diferencial de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos; ha incidido en la prestación de servicios sociales como la educación y la salud; ha obstruido la vigencia de derechos civiles como la circulación, la seguridad, la vida, la expresión; ha incidido en los cambios de expectativa de comunidades y sectores poblacionales respecto al Estado y la participación ciudadana y política, etc.; ha afectado la igualdad de oportunidades frente al empleo en el marco de la estigmatización y segregación de sectores poblacionales. (IPC, 2003, p. 10)

Estas y otras consecuencias como el DFI deben ser auscultadas como propias de la violencia urbana y las dinámicas del conflicto urbano. La concepción de violencia urbana implica establecer, también, una relación con el conflicto, puesto que, si aún la violencia se manifiesta

en cualquier esfera social, pues no es exclusiva al conflicto, cuando se trata de violencia urbana hay una atadura con el fenómeno del conflicto armado traducida a prácticas de violencia. Por consiguiente, antes de entrar a relacionar ambos conceptos, es necesario abordar el espectro del conflicto armado en las ciudades.

1.1.2 Conflicto Armado Urbano.

Para definir el concepto de conflicto armado urbano se acudirá principalmente a Vilma Franco, no sólo porque hace una concepción adecuada del término, sino porque su argumentación está basada en el contexto de la ciudad de Medellín que se viene presentando desde las décadas de los ochenta y noventa. Así pues, Franco afirma que:

Desde fines de la década de los noventa en Colombia, pocos se han resistido a la tentación de usar la expresión Conflicto Urbano para nombrar el aumento de la manifestación de la violencia vinculada a la guerra civil en las ciudades. (...) Dada esta afirmación, la definición propuesta por Franco, “lleva a establecer una distinción necesaria con dos fenómenos que, aunque pueden estar relacionados, tienen una connotación diferente, son ellos: violencia y guerra civil. La primera, si bien puede llegar a estar inserta dentro de la estructura de relaciones conflictivas como una de las formas posibles de comportamiento, se presenta en grado desigual y con distinto impacto en cada uno de los tipos de conflictos urbanos, lo cual torna inadecuada la formulación de calificaciones genéricas sobre tal conducta social.

La segunda, entendida como una disputa entre facciones armadas por la soberanía y que constituye una fractura del cuerpo político, es, por la naturaleza del objeto de discordia, independiente de los conflictos urbanos, aunque adquiriera una relación de complicación con ellos o pueda integrar algunos de sus ejes. Ésta supone, por supuesto, un ejercicio de violencia y puede acoger, en un momento determinado, las ciudades como un escenario más para desplegar las hostilidades” (Franco, 2003, p. 59).

Por ello, es necesario señalar desde un comienzo que “conflicto urbano no es ni un conflicto en general, ni escenificación de la guerra, ni violencia en la ciudad; es, por el contrario, una relación de antagonismo que versa sobre la construcción del espacio urbano entendido este último a la manera propuesta por la escuela francesa de sociología urbana” (Franco, 2003, p. 65). Es decir, el cimiento sobre el cual se encuentran diversos objetivos contrapuestos es el proceso configuración social de espacios de aglomeración, tienen relación para Franco (2003) con los componentes del proceso de trabajo y gestión política de un territorio culturizado.

Entendiendo entonces el conflicto armado urbano de esta manera, podemos precisar que en la ciudad de Medellín tal fenómeno ha tenido una fuerte dimensión política que ha sido heredada del conflicto armado colombiano (sin que esto suponga equiparar las lógicas nacionales a las locales, pero si asumiendo que hay una amplia relación y conexión entre ambas delimitaciones territoriales). Algunos autores consideran que ciudades como Medellín, han sufrido procesos de urbanización del conflicto, con características particulares que evidencian dinámicas y mutaciones con diversa intensidad entre diferentes actores implicados. A continuación, se abordará la relación entre conflicto armado urbano y violencia urbana para la ciudad de Medellín.

1.1.3 Relación entre el Conflicto Armado Urbano y la violencia Urbana en Medellín.

Tanto el conflicto armado como las diferentes manifestaciones de las violencias han estado ligadas a los procesos de formación del país; las formas en que la sociedad colombiana ha construido gran parte de sus relaciones han estado influenciadas por las dinámicas de la violencia y el conflicto armado, los cuales han tenido diferentes expresiones de larga duración. Apoyándonos en Galtung, encontramos que los diferentes conflictos que puedan generarse en la sociedad, como lo es el conflicto armado urbano, suelen resolverse principalmente a través del uso de la violencia.

Históricamente, la ciudad de Medellín ha atravesado diversos conflictos que han impactado en la construcción de ciudad. Esto quiere decir que:

La ciudad ha asistido a un cambio en la jerarquía de los conflictos urbanos, lo cual ha favorecido la difusión de la idea de la resolución violenta de los conflictos como una de sus características. Mientras en la década de los setenta y ochenta los litigios por el suelo y las condiciones de vida urbana tuvieron mayor relevancia en comparación con otras situaciones polémicas, en los noventa fueron los conflictos por territorio entre grupos armados multivinculados los que cobraron mayor visibilidad e importancia. (Franco, 2003, p. 72)

El cambio en la estructura jerárquica tiene su explicación en los conflictos urbanos sucedidos en las décadas de 1960 y 1980. En este período hubo un lento proceso de urbanización y consolidación urbanística, que combinados con el flujo migratorio del campo a la ciudad y a la concentración de riqueza vinculada a actividades ilícitas “otorgaron una naturaleza esencialmente conflictiva al proceso de apropiación del suelo y organización del espacio urbano” (Franco, 2003, p. 72). Una vez se fue construyendo la ciudad a través de las formas de apropiación y emplazamiento, fueron disminuyendo las tensiones en los procesos de apropiación. Sin embargo, emergieron fuertes conflictos vinculados a los asentamientos informales, las organizaciones armadas ilegales (bandas, milicias y grupos paramilitares) y a la dotación de condiciones de vida urbana que relaciona al Estado local con sus pobladores.

De igual forma, otras expresiones de violencia se dieron en la ciudad a consecuencia de fenómenos tales como el narcotráfico y su imbricación en la sociedad, la economía y la política. Estas expresiones han tenido un fortalecimiento ante la fragilidad del Estado y en algunos territorios, ante la ausencia de este. Los grupos armados ilegales aprovecharon esta condición, para ejercer las veces de máximos soberanos en algunas comunas de Medellín, lo que para algunos significó la consolidación de “microestados” (Gil, 2010, p. 34).

Estos elementos han caracterizado el conflicto armado urbano en Medellín de una manera compleja permeando otras actividades ilegales, tales como el sicariato, hurtos, extorsiones, amenazas, intimidaciones, explotación sexual de niños, niñas y adolescentes,

desplazamientos forzados y desapariciones forzadas. Los actores armados ilegales que tienen influencia en ciertos territorios, históricamente se han disputado el control y la soberanía (Uribe de Hincapié, 1998) lo cual se manifiesta a través de acciones de violencia que terminan por menoscabar el tejido social, vulnerando continuamente los derechos de quienes habitan la ciudad.

Aunque existen diversas apreciaciones o aproximaciones teóricas a la comprensión del conflicto armado y la violencia en Medellín, aún sigue desconociéndose e ignorándose la existencia de una violencia urbana de larga duración. Hoy, algunas instituciones estatales continúan focalizando los problemas de inseguridad a lo que se conoce como la violencia común. Si bien estas interpretaciones están vinculadas a la concepción de violencia urbana, no hace referencia a la existencia de un conflicto propio de la urbe, y que esa aparición de la violencia se da en función a este conflicto, lo que ha dificultado establecer esa relación existente entre violencia urbana y conflicto urbano. En este mismo sentido hay un aporte fundamental de Franco, quien manifiesta que:

La primera estipulación con respecto a la relación conflictos urbanos y violencias en la historia reciente de Medellín, es que la intensificación de la violencia física directa se ha localizado fundamentalmente en los conflictos por territorio entre jóvenes varones de sectores subalternos, emplazados en las áreas urbanas de menor ingreso. Es decir, matizando la idea de ésta como una ciudad violenta y, por lo tanto, la percepción de que los conflictos se resuelven fundamentalmente a través de la violencia, debe decirse que son un tipo de litigios los que han sido particularmente violentos” (Franco, 2003, p. 70).

En este orden de ideas se plantea una ciudad en la que la violencia ha sido una herramienta para dirimir diferentes conflictos que se han dado históricamente en la ciudad y que ha catalizado gran parte de las formas de habitar y construir la ciudad. No obstante, aunque es evidente que las dinámicas nacionales y locales terminan teniendo una interconexión, los conflictos urbanos no podrían reducirse literalmente a una “urbanización del conflicto”. En las ciudades, los conflictos tienen prácticas de violencia urbana y se configuran relaciones, disputas, alianzas y estrategias entre diferentes actores locales, regionales y nacionales.

Por ejemplo, el desplazamiento forzado se ha erigido tanto como consecuencia del conflicto armado interno como estrategia de control y conquista territorial (Mendoza, 2012). Las grandes ciudades han sido receptoras de diferentes víctimas de desplazamiento forzado, las cuales provienen principalmente de la ruralidad. No obstante, en el interior de ciudades como Medellín, las dinámicas propias del conflicto urbano han desembocado en prácticas de violencia urbana que también han traído como consecuencia desplazamientos.

No podría decirse entonces que el desplazamiento forzado (tanto a nivel nacional y regional como a nivel intraurbano) podría explicarse bajo la premisa de meras prácticas de violencia urbana, o bajo la lógica de un conflicto que no tiene connotaciones especiales en las urbes. En este sentido, es fundamental analizar el desplazamiento forzado y sus diferentes dinámicas como evidencia de las relaciones, encuentros y especificidades de este fenómeno como evidencia de conflictos urbanos a nivel urbano.

1.2 Desplazamiento Forzado.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el desplazamiento forzado como: “personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos” (ONU, 1998, p. 4). El desplazamiento forzado y las migraciones regionales involuntarias son un efecto directo de los conflictos armados internos y de los enfrentamientos de poder (Mendoza Piñeros, 2012).

Las consecuencias de los desplazamientos afectan integralmente las diferentes dimensiones del bienestar, la dignidad y la seguridad humana, afectando los derechos fundamentales de las víctimas lo cual afecta directamente su desarrollo personal, familiar, social y cultural (Serrano, 2007). Este desplazamiento se encuentra mediado por el temor y la supervivencia,

“campesinos, colonos, comunidades negras e indígenas, quienes bajo estas condiciones se ven obligados a desplazarse a otros lugares buscando refugio y seguridad” (Rojas Rodríguez, 2001, p. 41).

A nivel internacional, ha habido un importante debate respecto de sistemas de clasificación de las migraciones forzadas y su relación con el desplazamiento forzado (Aierdi & Celis, 2015) y las implicaciones que tienen estas para las relaciones internacionales. Sin embargo, en la presente investigación no nos enfocaremos en este debate, no nos referiremos a los refugiados, sino a las personas que se desplazan internamente en un país, dejando sus territorios sin una ruta o un rumbo claro. Así, Villa (2006) define el desplazamiento forzado interno, como:

Una forma particular de éxodo: aquella que ocurre dentro de las fronteras del territorio nacional y que está motivada por desastres naturales o por diversas formas de persecución, amenaza o agresiones que atentan contra la integridad de las personas. A pesar de que es un fenómeno mundial ligado desde hace décadas especialmente a conflictos internos y guerras civiles, sólo desde 1997 se cuenta con un instrumento internacional que nombra su especificidad con respecto a otros tipos de migraciones y propone unos principios básicos para la atención, protección y restablecimiento de las personas que se encuentran en esta situación: los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno Forzado (Villa, 2006, pp. 11-12)

Dentro del período de estudio acá presentado (2004-2011), se tiene que para el 2009, Colombia era el segundo país del mundo con mayor cantidad de víctimas de desplazamiento forzado, según lo planteado por Ibáñez (2008). Según la información planteada por el CODHES (2009), más de 4'000.0000 de colombianos dejaron sus hogares por intimidación, amenaza, coacción, miedo o violencia directa. Esta situación ha roto las relaciones y vínculos sociales de las personas que se desplazan, además de grandes pérdidas de predios, bienes y recursos socioeconómicos (Ibáñez, 2008). Así, la población víctima de diferentes momentos de recrudecimiento de la violencia en el marco del conflicto, ha tenido que desplazarse principalmente a los grandes centros urbanos.

El fenómeno ha traspasado los límites de fronteras, estratos sociales, diferencias étnicas o raciales. El tipo de desplazamiento que se ha manifestado de forma más fuerte es el de personas que habitan en zonas rurales y se ven obligadas a dirigirse hacia las cabeceras municipales de los pueblos, hacia municipios o ciudades intermedias (Ibáñez, 2008). No obstante, la falta de oportunidades en estos lugares desemboca en una migración forzada a las ciudades capitales, lo que es definido por Villa (2006) como “migración a corta distancia”.

Esta forma de migración forzada se presenta mediante éxodos masivos de comunidades completas que dejan sus viviendas y sus territorios ante eventos como tomas de pueblos, combates de alta intensidad, masacres o prácticas de terror que amedrentan la población (Villa, 2006). También se presenta, lo que se ha conocido como “desplazamiento individual “gota a gota”, un éxodo silencioso, la mayoría de las veces imperceptible tanto en los sitios de expulsión como en los de recepción” (Villa, 2006, p. 17).

En la presente investigación haremos énfasis en una tipología particular de desplazamiento forzado interno: el desplazamiento forzado intraurbano (DFI). Este tipo de desplazamiento va ligado a conceptos y problemáticas mencionadas anteriormente como la violencia urbana, el conflicto armado urbano, la urbanización del conflicto, entre otros. Así lo deja entrever la Personería de Medellín:

El Desplazamiento Forzado Interno no es una problemática que acontece sólo en las zonas rurales del país, está presente en capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Barrancabermeja, entre otras, las cuales se convierten, no sólo en ciudades receptoras, sino también como centros urbanos, productoras de Desplazamiento Forzado a su interior (Personería de Medellín, 2006, p. 16).

El DFI pone en evidencia que la problemática de desplazamiento no es exclusiva de la migración forzada del campo a la ciudad, sino que evidencia que dentro de las ciudades también se condicionan las formas de habitabilidad en ciertos territorios a través del control territorial, la disputa entre diferentes actores armados a nivel urbano, y en la estrategia

sistemática empleada por algunos actores del conflicto para crear situaciones de terror y control en la población civil (Villa, 2006).

1.2.1 Desplazamiento Forzado Intraurbano.

El estudio sobre el DFI parte de entenderlo como una nueva tipología del Desplazamiento Forzado. Tal afirmación, dota de unas particularidades propias a este fenómeno social. Ello implica reconocer que hay una relación entre el Desplazamiento y el Espacio Urbano, es decir, el DFI hace referencia al Desplazamiento Forzado en la ciudad. De manera semejante al anterior planteamiento, Atehortúa parte de entender el DFI como:

Una tipología nueva del desplazamiento forzado interno, donde el desplazamiento forzado es una realidad fáctica, un proceso complejo y cambiante, en el que va inmersa la vulneración continua de los derechos humanos por diferentes actores, entre ellos, el mismo Estado a través de acciones que producen la migración involuntaria de sectores de la población. (Atehortúa, 2008, p. 3).

Esta atmósfera, incita a pensar la ciudad, a entenderla como una esfera compleja y heterogénea, tal como lo considera Atehortúa (2007) en su tesis de Maestría al plantear la Esfera Urbana como:

Un escenario que permite la generación de sociabilidades e identidades, un escenario de interacción de sus habitantes que producen y reproducen el espacio, en algunos casos, de forma conflictiva. Entre los procesos que cambian el espacio de la ciudad, se pueden mencionar las colonizaciones urbanas, las luchas por la inclusión y el derecho a la ciudad y el conflicto armado, y el desplazamiento forzado interno (Atehortúa, 2007, p. 30).

Las características del DFI aportadas por Atehortúa (2007; 2008) lo sitúan entonces como un proceso contextualizado, dinámico y en constante transformación y adaptación a condiciones específicas, transversalizado por una sistemática vulneración de derechos a las víctimas. Esta definición del DFI se conecta con la aportada por Sánchez (2008) que define este como una

continuidad del desplazamiento forzado interno. Allí señala que una diferencia sustancial entre el Desplazamiento Forzado Interno y el Intraurbano tiene que ver con que a nivel urbano los trayectos entre el lugar de salida y el lugar de llegada son más cortos. No obstante, “el DFI no comienza con la salida forzada ni culmina con el arribo a otro barrio. Está presidido por una atmósfera de amenazas, miedo, incertidumbre y desconfianza, bajo el control de actores armados que pretenden dominar la vida cotidiana.” (Sánchez, 2008, pp. 179-180).

De esta manera, el DFI afecta el orden y la regularidad de la vida y la convivencia cotidiana. Los impactos del DFI se dan tanto en lo individual como en lo colectivo. El huir implica abandonar pertenencias, dejar territorios donde se ha construido un tejido social, socavando las relaciones y los efectos construidos históricamente con el entorno y con los próximos. Es decir, “el desplazamiento desestructura mundos sociales y provoca la ruptura de aquello que se puede dominar en palabras de Berger y Luckman, ‘lo dado por supuesto’” (Sánchez, 2008, p. 180), entonces, la ruptura con las creencias, valores, prácticas, formas y estilos de vida construidos y edificados en el territorio.

Frente a las particularidades del DFI, Martínez (2008) plantea que la Corte Constitucional en Sentencias T-227 de 1997 y T-327 de 2001, indica que la victimización por desplazamiento forzado no depende de la certificación institucional:

Frente al desplazamiento interno, indica que la calidad de desplazado forzado se adquiere de facto y no por una calificación que de ella hagan las autoridades. (...) el desplazamiento, (...) debe moldearse a las muy disímiles circunstancias en que una u otra persona es desplazada dentro del país. Son circunstancias claras, contundentes e inclusive subjetivas, como el temor que emerge de una zozobra generalizada, (...) No se puede tener como requisito sine qua non para el ejercicio de los derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la “condición de desplazado (...)” (Martínez, 2008, p. 76)

A partir de esta providencia jurisprudencial, Atehortúa (2008) caracteriza el DFI señalando que coexisten tres circunstancias claves que ayudan a la caracterización del fenómeno:

- A. Un escenario territorial determinado (sea urbano o conurbano).
- B. El conflicto y las manifestaciones de violencia como factores determinantes (coacción).
- C. La inminencia de la huida para tratar de mantener la vida o la libertad; lo cual incide directamente en la vulneración derechos (abandonar forzosamente la residencia o algún lugar que se habite).

No obstante, la concepción del término DFI permaneció por mucho tiempo invisibilizado para el Estado colombiano a pesar de ser un fenómeno presente en muchas ciudades del país, pues la jurisprudencia no contemplaba que se pudiera generar desplazamiento dentro de las mismas fronteras urbanas. Debido a esto, las víctimas de este fenómeno no podían acudir al Estado para reclamar sus derechos como víctimas, sin embargo, a partir de la Sentencia T-268 de 2003 la Corte Constitucional reconoció que podrían reconocerse desplazamientos dentro de un mismo municipio pudiendo con ello, dar reconocimiento a las víctimas de DFI, esta sentencia, sostiene que “en ninguna parte se exige, ni puede exigirse, que, para la calificación del desplazamiento interno, tenga que irse más allá de los límites territoriales de un municipio. (...) el desplazamiento entre la misma ciudad hace parte del desplazamiento interno forzado (...)” (Martínez, 2008, p. 61)

La Corte Constitucional afirma que la complejidad de los conflictos a nivel urbano aumenta la vulnerabilidad de los habitantes de los diferentes barrios que se ven obligados a abandonar sus lugares tradicionales de vida, lo cual requiere de acciones institucionales puntuales:

La respuesta del Estado y, especialmente, las actitudes de las autoridades locales, frente a los desplazados urbanos, no solamente son necesarias para la defensa de los derechos fundamentales de los afectados, sino que la seriedad y delicadeza del trato para cada caso de desplazamiento, pueden evitar el repoblamiento y el deterioro progresivo de situaciones que obligan a grupos familiares a salir de un barrio para ubicarse provisionalmente en lugares que ellos voluntariamente no han escogido (Corte Constitucional, 2003).

Sin embargo, podríamos decir que hay ciertos distanciamientos entre lo que determina la Corte y como se operacionaliza en la realidad. Las autoridades oficiales califican estos elementos (especialmente la coacción) para proceder a reconocer que este se constituye como un escenario de vulneración de derechos. La calificación de las autoridades se hace a través de la exigencia a las víctimas de identificar un victimario que provoque el hecho, ligado al conflicto político armado o a la perturbación efectiva del orden público.

Así pues, cuando no hay violencia directa¹, es mucho más complejo evidenciar y demostrar jurídicamente ante las autoridades la victimización que precede al DFI. Por su naturaleza temporal y en la mayoría de los casos individual (aunque cada vez tiende a presentarse más de manera masiva), “el DFI es un fenómeno poco estudiado y conocido, está sujeto a un alto subregistro y sus consecuencias humanitarias plantean un reto cada vez mayor a la acción gubernamental, tanto de los entes territoriales como del gobierno nacional”. (CODHES, 2013).

Dada esta situación es importante destacar el DFI como un “hecho victimizante que tiene una incidencia directa en las expresiones urbanas del conflicto y que se alimenta de factores estructurales de pobreza y fractura social” (Atehortúa, 2008). En este sentido, la CODHES propone que “el DFI puede interpretarse entonces como el hecho victimizante de mayor impacto dentro de las expresiones urbanas del conflicto armado en Colombia” (2013, p. 23), que se nutre tanto de las condiciones endémicas de suma pobreza, desigualdad y fractura social en los barrios de la periferia, como de las expresiones de la violencia urbana e intereses estratégicos de economías ilegales vinculadas a grupos criminales. El DFI no sería meramente el resultado de las confrontaciones que suceden en el conflicto armado urbano, sino que también es el resultado de un Modus Operandi particular que permite “expulsar a la población de un territorio que se considera estratégico. De hecho, muchos de los

¹ Galtung (2003) entiende la violencia directa como la violencia directa. Su manifestación puede ser por lo general física, verbal o psicológica.

desplazamientos intraurbanos vienen acompañados por procesos de abandono y despojo de bienes urbanos” (CODHES, 2013, p. 23).

Por lo anterior, podemos realizar la afirmación que el proceso de construcción del concepto de DFI ha sido no sólo un problema de tipo teórico, sino también de política pública pues ha sido difícilmente reconocido por el Estado, pero las acciones de tutela y las sentencias de la corte constitucional, han venido siendo comprendidas por los entes gubernamentales. Para el caso de la ciudad de Medellín sin tres Sentencias las que han aportado a la contextualización y definición de la problemática en la ciudad, por tutelas interpuestas en los desplazamientos masivos ocurridos en el Salado derivando en la Sentencia T-268 de 2003 de la Corte Constitucional, Sentencia 0217-2003 del H. Tribunal Superior de Medellín con relación a El Esfuerzo, y la Sentencia del proceso radicado bajo el número 05001-31-04-011-200600311-00 del mismo Tribunal sobre lo sucedido en el caso de La Honda, antecedentes vitales para la generación en 2007 del Acuerdo 049 donde se contempla en la agenda pública por primera vez el tema del DFI.

Los anteriores planteamientos también nos permiten inferir que los límites al concepto del DFI deben entenderse desde:

1. La vulneración de derechos que obliga a las personas a desplazarse de manera involuntaria en la ciudad.
2. El Conflicto Armado Urbano característico de la Ciudad de Medellín que genera la ocurrencia de los desplazamientos debido a las acciones de Violencia Urbana.
3. Entender que el DFI es un derivado del Desplazamiento Forzado, generado por las prácticas de Violencia Urbana y las dinámicas propias del conflicto en la urbe.

En este mismo sentido Atehortúa (2009) afirma que los marcos desde los que se hacen las lecturas del desplazamiento forzado intraurbano parten de “entenderlo como una tipología nueva del desplazamiento forzado interno. La posibilidad de que esto se dé parte de una concepción determinada del fenómeno del desplazamiento forzado interno, que se visualiza como una realidad fáctica, un proceso complejo y cambiante, en el que va inmersa la

vulneración continua de los derechos humanos por diferentes actores” (Atehortúa, 2009, p.253)

1.3 Aproximación conceptual a las acciones gubernamentales y las políticas públicas.

Unos referentes conceptuales centrales en el presente trabajo, hace referencia a la aproximación teórica a la manera en que el Estado y los entes de gobierno diseñan e implementan distintos dispositivos públicos para la atención y la mitigación del DFI. Para lo cual, es necesario establecer una clara diferenciación entre lo que se reconoció en este trabajo como acciones gubernamentales y políticas públicas, conceptos cercanos tanto a la ciencia política como a la administración pública, si bien se pueden relacionar de manera directa, evidencian ciertas diferencias ubicadas en su nivel de diseño e implementación.

1.3.1 Políticas Públicas.

El concepto de política pública ha sido importante para explicar cómo la política vincula a la ciudadanía a sus formas de gobernar, cómo se busca, desde las políticas dar solución o intervenir las diferentes problemáticas que se plantean a nivel público y que evidentemente se manifiestan de manera real en las sociedades. Canto Chac en el libro de Aguilar Astorga define la política pública como:

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. (Aguilar, 2009, p. 4)

Tal definición tiene dos connotaciones, primero, que exista la voluntad política para atender las problemáticas sociales y segundo, que haya una participación de los ciudadanos afectados. De esta forma tenemos un concepto que hace referencia a la manera en cómo los gobernantes vinculan a sus planes de gobiernos las distintas y diversas problemáticas sociales, así como también, la necesidad de que la ciudadanía pueda participar efectivamente de esos procesos de intervención a sus necesidades ya que son estos los afectados y quienes mejor conocen sus contextos y particularidades. La política pública es entonces una herramienta donde tanto la sociedad civil como el Estado planean intervenciones a las necesidades y problemas que aquejan a las comunidades.

Si bien no podemos hablar de una definición vinculante del concepto de política, si podemos observar tres grandes acepciones, las cuales reúnen a grandes rasgos la producción académica frente al tema: 1. La política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity); 2. La política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, 3. La política como designación de los propósitos y programas de las autoridades (policy)". (Roth, 2009, pág. 25)

Esta referencia nos transporta a una concepción muy ortodoxa de las políticas públicas y es que éstas se dan en función de la política, lo que implica, claro está, la participación del Estado. Es decir, desde la visión de Roth (2002), las políticas públicas deben observarse específicamente como acciones y propuestas que emergen de las instituciones públicas.

Al mismo tiempo se plantea un consenso entre los diferentes autores que abordan el tema, este es que, para hablar de Políticas Públicas o más bien para que estas se desarrollen, hay unas etapas o ciclos para tener en cuenta: diseño o formulación, implementación y evaluación. En términos de Roth (2002) esto sería identificación del problema y vinculación a la agenda política, formulación de soluciones y decisiones, implementación de las decisiones y evaluación de las políticas públicas.

En la primera etapa cobra importancia el término de agenda, pues es aquí donde se circunscriben las problemáticas ciudadanas. Desde un punto de vista analítico es posible distinguir dos tipos de agenda. “La primera: una agenda gubernamental, que corresponde a la lista de *issues* que la autoridad acepta formalmente con atención seria. Por otro lado, una agenda pública, que remite a las controversias que han alcanzado un alto interés y visibilidad”. (Chali, 2012, pág. 76)

En esta medida, es importante considerar la agenda pública, ya que su es una de las decisiones más importantes del gobierno, “ya que establece el momento en que se decide si un asunto es de interés público o no” (Aguilar, 2009, p. 28). De este modo, la formación de una Agenda “comprende el proceso por medio del cual las demandas existentes en la población son transformadas en ítems que compiten por la atención de las autoridades” (Cobb y Ross, 1976, P. 126).

En el ciclo de las Políticas Públicas, se considera que uno de los momentos centrales del mismo, hace referencia al diseño e implementación, el cual:

Supone introducir los contenidos de los derechos y las obligaciones del Estado, así como los principios y características fundamentales de los derechos humanos, en todo el ciclo de la política. Esto es, considerar por lo menos las siguiente cinco fases: 1. Identificar el contenido del derecho y las obligaciones del Estado, 2. Definir el problema que se intenta resolver, mediante la identificación de las barreras que enfrentan las personas para la satisfacción de sus derechos, 3. Definir las estrategias de política, conforme con el contenido de los derechos y las obligaciones del Estado, 4. Implementar las acciones de manera coherente con los deberes de respeto y protección de los derechos humanos, y 5. Evaluar los resultados de la política y su impacto, tomando como referente su aporte para la protección y garantía de los derechos. (Pérez, 2007, p. 122)

Así pues, este proceso requiere de planes específicos, metas ampliamente definidas y recursos financieros, ya sean públicos o privado, pero que hagan de las políticas públicas un

mecanismo efectivo. Ello consolida y legitima la acción del Estado y alivia la crítica sobre el desmantelamiento del Estado Social de Derecho.

Paralelamente, el proceso de Políticas Públicas debe tener presente los derechos económicos, sociales y culturales de la población. No obstante, la elaboración de Políticas Públicas no garantiza la materialización de tales. Sin embargo, el mero hecho de concebir una problemática social revive la necesidad de trabajar desde los derechos y de planificar políticas para la realización de los Derechos Humanos. Por tanto, es realmente necesario que los hacedores de Políticas Públicas las diseñen y ejecuten tomando como referente las obligaciones que, conforme a los derechos, tiene el Estado.

En consecuencia, es necesario que, en el proceso de las Políticas Públicas, desde su generación hasta su evaluación, deba tener como base la idea de que los Derechos Humanos son el principal límite para las acciones políticas. Estas últimas son el mecanismo estatal para llenar los vacíos de la fragmentación del tejido social. Expresado de otro modo, las Políticas Públicas llegan hasta la materialización de los derechos y en ese sentido, hasta la legitimación del Estado y consolidación democrática gracias al trato justo e intervención adecuada. De esta manera el proceso de Política Pública debe definir la obligación del Estado en función de los derechos, identificar las barreras para garantizar los derechos y en esa medida diseñar estrategias políticas que vinculen estos dos elementos, por último, implementar las acciones pertinentes, con el fin de prevenir y dar atención a la población en calidad de víctima.

Las Políticas Públicas son, en nuestro contexto, una estrategia instrumental que pone en juego las obligaciones del Estado con respecto a las necesidades de las comunidades y su tejido social. No obstante, la trama histórica de los gobiernos democráticos, sus falencias institucionales y las brechas tajantes entre la sociedad, dificultan que el ciudadano deposite su voto de confianza a estos escenarios. Es decir, podría decirse que en la actualidad existen fracturas en la confianza institucional y en la credibilidad de las acciones o acciones gubernamentales a las problemáticas de la población. En ocasiones las políticas públicas terminan reduciéndose a un asunto puramente normativo que no trasciende o transforma el

objeto que busca intervenir. Así y con estos condicionantes, pragmáticamente hablando, las Políticas Públicas resultan ser una alternativa de solución, que emerge como un mecanismo estatal que plantea posibilidades de desarrollo a nivel local que, en base a una comprensión de las dinámicas socioculturales, intentan llevar el bienestar liberal expresado en traducir el Estado Social de Derecho en un asunto que pueda evidenciarse en la praxis.

Una Política Pública es, entonces, el nombre que recibe una acción gubernamental para intervenir en un escenario particular, con la obligación de garantizar, respetar y proteger los derechos de los ciudadanos, y al tiempo, contribuir al desarrollo humano mejorando la condición de vida de la población en consideración de sus demandas y necesidades más relevantes y de mayor emergencia, minimizando las fragmentaciones sociales. Y en esta medida, los Derechos Humanos se realizan al adoptar medidas para su garantía.

Comprender el concepto de Políticas Públicas nos va a permitir analizar la obligación del Estado para garantizar la protección a los derechos humanos de la Población, la responsabilidad de combatir los actores victimarios y de establecer entornos amables, seguros, de protección a la población vulnerable y de atención a las necesidades de la ciudadanía. Abordar las políticas públicas realizadas por el Estado a nivel normativo para la prevención y mitigación del DFI, nos permitirá observar la manera en que este fenómeno se inscribió en la agenda pública municipal y las acciones y reacciones previstas por el Estado.

1.3.2. Acción gubernamental.

Como se ha podido observar, los fundamentos de este trabajo de grado no se centran, exclusivamente, en los asuntos pertinentes a las políticas públicas, debido a las características propias del fenómeno abordado, fue necesario poder ubicar un concepto que permitiese una mirada amplia a las actuaciones de las instituciones públicas. En tal sentido, fue necesario abordar la categoría de acciones gubernamentales, la cual permite comprender cada plan, proyectos y acciones gubernamentales, por ejemplo, los planes de desarrollo de la ciudad de

Medellín entre 2004 y 2011 y los informes de las diferentes entidades institucionales que dan cuenta del fenómeno del DFI.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional [FMI] “las funciones gubernamentales son actividades relacionadas con la aplicación de las políticas públicas a través del suministro de servicios ajenos al mercado y la redistribución del ingreso y la riqueza” (FMI, 2007, p. 20). En sí, una acción gubernamental puede entenderse como el conjunto de acciones que está tan asociada al interés público que requiere de la participación de los agentes de gobierno, “En una definición más amplia, una función gubernamental es la vía específica por la cual un gobierno pretende cumplir con los fines del Estado”. (Torres & Santander, 2013)

Tal definición nos ayuda a entender que las políticas públicas son una de las distintas categorías o acciones a través de las cuales se manifiestan las funciones gubernamentales. Sin embargo, las acciones gubernamentales no se limitan a las políticas públicas.

El concepto de acción gubernamental fue clave en el desarrollo de este trabajo investigativo, al entenderlo, además, como “otro tipo de estrategias que se dan desde el gobierno con el propósito de reorganizar o administrar el Estado y mejorar la gobernabilidad de lo público (Torres-Melo & Santander, 2013).

Entendiendo esto, las acciones gubernamentales se traducen en decisiones administrativas para enfrentar problemáticas coyunturales, para la implementación de acciones de prevención y atención, contingencias sociales, entre otras categorías, que denotan la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los ciudadanos.

En este orden de ideas, serán tomados los informes institucionales de la Personería de Medellín, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Municipal de Atención a Víctimas y los Planes de Desarrollo entre 2004-2007 y 2008-2011, la política pública el Acuerdo 049 de 2007 y los lineamientos adoptados en su diseño y formulación.

Los anteriores conceptos van a ser transversales en este trabajo investigativo, pues son endémicos y pertinentes para llevar a cabo el objetivo aquí planteado. No se puede hablar de DFI sin una concepción bien enfocada, aterrizada en un contexto particular como lo es el territorio de Medellín. Seguramente cada uno de estos conceptos aportará a la comprensión del fenómeno del DFI en Medellín y al análisis de la acción gubernamental, y por lo tanto es conveniente ahora explorar el contexto en el que germina el DFI en la ciudad de Medellín.

CAPITULO 2: DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLIN: CONTEXTO DE VIOLENCIAS URBANAS.

En el capítulo anterior hemos enunciado algunos elementos importantes para la contextualización del fenómeno del DFI en Medellín. No obstante, para focalizar la presente investigación a la historia social, política y cultural de la ciudad se presenta una caracterización breve y panorámica de las violencias urbanas y de las transformaciones en las dinámicas del conflicto armado urbano. Partiendo de este reconocimiento del contexto será posible identificar la complejidad de la problemática del DFI y rastrear algunas estrategias que se han planteado para el abordaje de esta a través de las políticas públicas.

2.1 Aproximaciones al conflicto armado en la Ciudad de Medellín.

El conflicto armado en Medellín ha sufrido variaciones y en él han intervenido múltiples actores a lo largo de su historia. Uribe de Hincapié (1998) plantea que la ciudad ha sido un escenario de contienda y de disputas por la soberanía, donde el Estado no ha logrado imponerse como actor hegemónico y único actor capaz de ordenar el territorio, lo cual ha generado una prolongada confrontación “por el orden justo; por la representación soberana; por el dominio territorial; por el control institucional de los bienes públicos; por la sujeción de pobladores y residentes” (Uribe de Hincapié, 1998: 17).

Durante la década de los ochenta Medellín empezó a configurar una problemática con el crecimiento del narcotráfico. En este contexto, también empezaron a cobrar fuerza las tesis

explicativas de la urbanización del conflicto argumentada en los procesos que se dieron durante la década de los ochenta y a principios de los noventa, cuando el conflicto armado en Colombia comienza a manifestarse con mayor fuerza a nivel urbano (a través de incursiones guerrilleras, atentados, etc.). A comienzos de los noventa, la ciudad de Medellín empieza a padecer una transformación en las prácticas violentas, que fomentan el sicariato y a la actividad del narcotráfico liderada por el Cartel de Medellín y Pablo Escobar. Esto supuso el momento más crítico a nivel de inseguridad para la ciudad, llegando a que se le considerase como la ciudad más peligrosa del mundo. La urbanización del conflicto se consolida en el enfrentamiento entre bandas delincuenciales, la consolidación de grupos de autodefensa (AUC) y la consolidación de milicias urbanas de las guerrillas en algunas comunas de Medellín, asentándose principalmente en las periferias de la ciudad.

Sánchez (2008) evidencia que uno de los territorios de mayor recrudecimiento de la violencia, fue la Comuna 13 (San Javier), como evidencia de la urbanización del conflicto:

Aquí con el pretexto de recuperar la seguridad en la zona del accionar de bandas y grupos delincuenciales particulares, las milicias de las FARC y el ELN se asentaron para ejercer dominio territorial. Un nuevo actor armado asociado con una orientación política de izquierda, los comandos armados de pueblo, CAP, surgió en diferentes barrios ofreciendo seguridad a los pobladores frente a las bandas delincuenciales. Con la nueva lógica de la guerra a inicios de 2000, las guerrillas trasladaron efectivos a la ciudad y ejercieron presión sobre la población en zonas periféricas donde tenían influencia, mediante amenazas de muerte, expulsión y hostilidades contra quienes se negaban a pagar impuestos o al reclutamiento forzado, contra quienes se consideraban desleales (Sánchez, 2008, p. 170).

No obstante, bajo la consigna de la lucha contrainsurgente, el paramilitarismo se consolidó a través de los Bloque Cacique Nutibara y Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Las confrontaciones entre los diferentes actores motivaron un clima de hostilidad, violencia desmedida y desproporcionada, prácticas de terror y dominación. Medellín vivió una verdadera guerra a nivel urbano, que tuvo repercusiones tan evidentes como la militarización de la ciudad a principios de la década del 2000.

Para autores como Alonso, Espinal y Sierra (2007), la ciudad ha estado permeado por diferentes picos de conflicto que evidencian una transformación en las dinámicas urbanas del conflicto. Alonso (2003) propone que, para exponer estas transformaciones de los actores del conflicto en Medellín, es necesario diferenciar tres nodos que se constituyen como hitos en los que tienen lugar rupturas, continuidades y adaptaciones de los ejes del conflicto urbano: 1), robustecimiento de bandas y milicias, 2) la aparición del fenómeno del narcotráfico y 3) la transformación hacia el fenómeno paramilitar. Podríamos añadir un cuarto momento posterior al proceso de Justicia y Paz, que sería el de la mutación del fenómeno del paramilitarismo a estructuras criminales organizadas que dan cuenta de una transformación hacia el “Neoparamilitarismo” y lo que comúnmente se llama las Bandas Criminales o “Bacrim” (Semana, 2016: septiembre 4).

Como preámbulo, la década del setenta en Medellín no tenía grandes conflictos a nivel de violencia y conflicto urbanos. Esta época se caracteriza por la bonanza marimbera (Insuasty y otros, 2010) y por la conformación de grupos de autodefensa vecinal como respuesta comunitaria a la delincuencia y a la poca acción del Estado para controlarla. Más adelante, estos grupos de autodefensa serían en una buena parte, la base de organizaciones de milicias en la segunda mitad de la década de 1980, bajo influencia de los discursos de las guerrillas que comenzaban a incidir en los grandes centros urbanos. Así lo plantean Alonso, Giraldo y Sierra (2007):

La acción de ex militantes de las fuerzas guerrilleras del ELN y el EPL constituyó un factor importante en esta transformación, mientras los intentos de construir una milicia asociada a los proyectos nacionales del M-19 y el ELN tuvieron un éxito menor. Dicho proyecto encontró unas condiciones sociales favorables para su fortalecimiento en zonas marginales de la ciudad, como consecuencia de la endémica ausencia estatal, el crecimiento acelerado de las bandas al servicio del narcotráfico y la consecuente demanda ciudadana de seguridad en un marco de violencia creciente” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, p. 117)

Lo cual manifiesta que el fenómeno miliciano estuvo ligado, inicialmente, a iniciativas de autodefensa barrial como contra respuesta a las bandas en los barrios. Sin embargo, Alonso, et, al destacan que, a mediados de la década de 1990, hay una fragmentación de las Milicias en Medellín, pues algunas se reclamaban como típicas formas de autodefensa social y otras que estaban ligadas a estructuras armadas de las guerrillas. “Las primeras, que están relacionadas con el primer momento de auge de las milicias, establecieron acuerdos con los gobiernos municipal y nacional para desmovilizarse en 1994 y 1998. Las segundas, vinculadas a la expansión del proyecto guerrillero en la ciudad a partir de 1997, serán aniquiladas, desplazadas o absorbidas como consecuencia de la consolidación del proyecto paramilitar y el despliegue de la Operación Orión en la Comuna 13, en el mes de octubre del 2002” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, p. 118)

En segundo nodo es la irrupción del aparato armado del Narcotráfico, donde hubo un recrudecimiento en la mitad de la década del ochenta y se da un auge a partir de organizaciones estructuradas denominadas como *carteles*, los cuales articulaban:

“aparatos de violencia que tenían como finalidad asegurar la eficacia de las diversas transacciones ilegales y la elaboración de su propia normatividad, característica de toda estructura mafiosa. Pasando por alto todas las periodizaciones pertinentes, se puede afirmar que los hechos más relevantes de la puesta en marcha de estos aparatos de violencia ligados al narcotráfico fueron la irrupción del sicariato y la proliferación de bandas, el surgimiento de escuadrones de la muerte, la creación de comandos para tareas altamente especializadas del momento “narcoterrorista”, la conformación del grupo Perseguidos por Pablo Escobar -Pepes- y la secuela de reorganización del aparato mafioso de seguridad alrededor de las oficinas” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 119).

En este contexto, el narcotráfico domina gran parte de las actividades ilegales en la ciudad y el sicariato se convierte en una herramienta para garantizar su interés y permanencia. De igual forma, con la consolidación del narcotráfico se amplían las modalidades de la acción

violenta, fortaleciendo la organización de bandas y combos a merced del narcotráfico, empezando a configurar disputas en el territorio a través de la confrontación armada.

A comienzos de la década de 1990, la guerra entre carteles del narcotráfico propició el surgimiento de nuevas estructuras mafiosas. Tras el asesinato a Pablo Escobar, cae el Cartel de Medellín y se elimina el monopolio del negocio ilegal de las drogas. Asimismo, se posibilita la consolidación de estructuras del crimen organizado, denominadas *oficinas*, las cuales funcionaban como empresas para el control de los negocios ilegales, lavar el dinero en negocios legales, y eliminar o cooptar la competencia en estos escenarios.

En este contexto, se debe considerar la transformación y modernización de los negocios ilegales y de drogas, lo cual marcó una lógica de expansión de los negocios asociados al narcotráfico y por en la complejidad del conflicto urbano. Empezó a considerarse la necesidad de ampliar la cobertura en la comercialización de la droga, ampliándose con esto la oferta de las organizaciones armadas a nivel territorial. De esta forma se configuró un escenario que “redefinió el desarrollo de la guerra, el narcotráfico y la mafia en la ciudad y representó, de hecho, la primera articulación clara de grupos mafiosos, autodefensas rurales, paramilitares propiamente dichos y elementos de la fuerza pública alrededor de un mismo objetivo militar, aunque con diferentes intereses estratégicos”. (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 122)

En tercer lugar, tenemos el nodo de las bandas, definido por Alonso, et, al como “un fenómeno que se puede concebir como una extensión de la criminalidad urbana tradicional, con unas lógicas territoriales, económicas y políticas diferentes” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, p. 122). Los cuales tienen dos características clave: I) Tuvieron un engrosamiento mientras estuvieron al servicio del Cartel de Medellín y II) Sufrieron una recomposición de las organizaciones delincuenciales al operar como microempresas armadas que vendían servicios de seguridad privada, control de negocios ilegales, extorsión, entre otros.

Lo anterior quiere decir que las bandas empezaron a tener autonomía y adquirieron poder de decisión sobre para quién trabajar, después de la desarticulación del Cartel de Medellín. La hegemonía que había logrado tener una dominación sobre las bandas, se fragmentó, motivando la atomización y diversificación de las bandas respecto de las estructuras que configuró el narcotráfico. Esta suerte de independencia, motivó que ya no figurasen más como extensiones de las estructuras de la mafia, sino que se configurasen como pequeñas microempresas armadas que ofertaban servicios de seguridad privada con capacidad de comerciar sus servicios al mejor, y mientras tanto “se da, la aparición de grandes estructuras del crimen organizado con capacidad de operar como intermediarios entre el mundo de las oficinas y el mundo de las bandas” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 123). Es decir, que el conflicto adquirió cada vez más una mayor complejidad y diversificación.

Por último, el tercer nodo responde a la aparición y manifestación de la contrainsurgencia en Medellín, a través del paramilitarismo. Las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, *ACCU* manifestaron a finales de los noventa la intención de responder a la estrategia de las guerrillas de urbanizar y escalonar el conflicto del campo a las ciudades, proceso que se había evidenciado en la consolidación de milicias por parte de las FARC y el ELN en las zonas periféricas de la ciudad. De esta forma se articulan grupos paramilitares denominados los “Grupos de Autodefensa Urbana”, GRAU.

En este sentido, se presenta una transformación del conflicto armado en la ciudad, ya que:

La disputa armada por la hegemonía condujo pronto a que la región de Medellín se convirtiera en la más violenta de Antioquia, y luego del país, y produjo una reversión en la tendencia de la tasa de homicidios que venía descendiendo desde la muerte de Escobar. Para el momento culmen de este enfrentamiento, en el 2002, la región de Medellín presentaba el 81% de los homicidios, el 93% de las masacres y el 70% de los secuestros de Antioquia. En ese entonces, según las autoridades militares, Antioquia concentraba el 25% de las acciones armadas vinculadas al conflicto nacional” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 124)

Producto de esta reconfiguración, el Bloque Metro de las AUC, se convierte en un actor protagonista pues se trazó como tarea la disputa por la ciudad en el marco de lo que ya mencionamos como la urbanización del Conflicto. Con el apoyo de grupos de seguridad privada que impartían el terror en la ciudad (principalmente a través de las denominadas “Convivir”), desarrollaron “una estrategia de guerra orientada, en primer lugar, a golpear, aniquilar o absorber a los grupos milicianos que respondían al modelo típico de las autodefensas; y, en segundo lugar, a someter y aprovechar a algunas de las bandas presentes en la ciudad” (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 124). Por lo anterior, tenemos entonces el surgimiento de bloques paramilitares con una gran presencia en la ciudad. La fuerza de su ejército, la movilización de estrategias y tácticas de guerra urbana posibilita la absorción de diferentes bandas que habían sido atomizadas. Para impedir su eliminación, se produce una gran cantidad de transferencia de miembros de bandas y milicias que iban quedando derrotados en la guerra urbana.

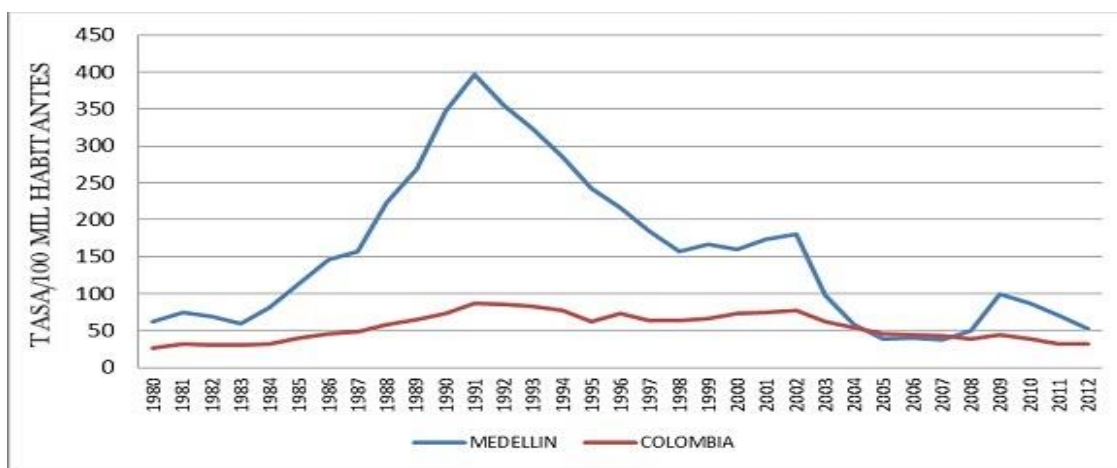
Este panorama volvió a presentar a Medellín como una de las ciudades más violentas en el mundo a consecuencia del agudizamiento de las hostilidades por el control de los territorios y de los negocios ilegales. A su vez, el Bloque Cacique Nutibara de las AUC, en adelante BCN, hace presencia en la ciudad y enfrenta de manera directa al Bloque Metro (hasta consolidar su exterminio), coopta y liquida otras estructuras criminales en la ciudad, con lo cual se complejizó la situación de orden público y violaciones a los derechos de las comunidades:

“El BCN apeló a las redes mafiosas de las oficinas y el narcotráfico para desplegar una estrategia de dominio territorial que le permitiera lograr el monopolio de la coerción en aquellos espacios donde operaban milicias o bandas. La adquisición de este monopolio se convierte en una herramienta central para copar los mercados de seguridad, proteger las actividades relacionadas con la economía ilegal, invertir en actividades legales, que son susceptibles de ser controladas por el crimen organizado e insertarse en la vida cotidiana de las comunidades como un agente de regulación y contención política”. (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007, pág. 127)

De esta forma, el BCN, al mando de Diego Murillo, conocido como “Don Berna” o “Adolfo Paz”, logró eliminar todos los rivales armados ilegales que le disputaban su supremacía en el área metropolitana de Medellín. Uno de los hechos más graves y de mayor impacto sobre la configuración de las estructuras paramilitares en la ciudad fue el asocio con la fuerza pública para la realización de actividades militares de guerra urbana. En la Comuna 13 ocurrieron una gran cantidad de operaciones militares que vincularon paramilitares, siendo la más cruenta y destacada la Operación Orión. (Alonso, Giraldo, & Sierra, 2007).

Todo este contexto hostil y de recrudecimiento de la violencia en Medellín, tiene un hito tras la “pacificación” realizada por el BCN. La dirección nacional de las AUC decide desmovilizarse, por lo cual se da la desmovilización del BCN el 25 de diciembre de 2003 en lo que sería el primer episodio de una larga cadena de desmovilizaciones parciales en el marco del inédito proceso de diálogo o negociación entre el gobierno nacional y las AUC. Este hecho va a tener un punto de inflexión que se evidencia en el comportamiento anual de la tasa de homicidios en la ciudad.

Gráfico 1: Tasa de Homicidios de Colombia y Medellín 1980-2012



Fuente: DANE 1980 -2012

Son diferentes los momentos en los cuales se configuraron hitos y dinámicas que definieron las transformaciones del conflicto en la ciudad de Medellín. Para los actores armados ha significado la adaptación a diferentes momentos, lo cual supone una mixtura que determina la consolidación del cuarto nodo, en el que se consolidan grupos neoparamilitares (BACRIM). Estos evidencian un acumulado, que según Giraldo Lopera (2012) demuestra que:

Las prácticas han sido aprendidas y se han conservado algunas de ellas (...), no sólo porque fueron heredados de este tipo de estructuras, sino porque, (...), dan cuenta de una serie de hibridaciones y relaciones como por ejemplo, las delimitaciones territoriales para la configuración de órdenes alternos, la imposición de lo que es socialmente debido dentro de la convivencia de una sociedad o comunidad, la disputa por el control territorial entre los actores del conflicto, la captura del Estado en lo local, la relación entre legalidad e ilegalidad, el papel histórico del narcotráfico en la ciudad, entre otras” (Giraldo, 2012, pp. 32-33)

Ante este contexto, es evidente como “las ciudades han sido cooptadas por organizaciones criminales de carácter nacional que están permeadas por estrategias neo-paramilitares de control social y territorial. Dichas organizaciones ejercen su dominio mediante el accionar de las bandas delincuenciales que existen en los diferentes barrios de las ciudades” (Cortés Fernández, 2013, p. 5).

2.2 Análisis Interpretativos del surgimiento del Desplazamiento Forzado Intraurbano.

Los análisis del DFI han tenido diferentes vertientes explicativas que permitan acercarse al estudio del fenómeno. De esta forma, Atehortúa (2008) plantea que dependiendo de cómo se aborde la relación conflicto armado, conflicto y violencia urbanos pueden realizarse análisis interpretativos diferenciados. De esta forma, propone tres perspectivas de análisis para el caso de Medellín: la urbanización del conflicto político armado; la violencia y el conflicto urbanos. (Atehortúa, 2008)

En una primera perspectiva se establece que la transformación del conflicto armado nacional, permitió que a partir de 1990 las ciudades se convirtieran en escenarios de disputa, como prolongación y extensión de la confrontación en el espacio rural. Las dinámicas de los noventa propician que en la ciudad se encuentren actores armados del ámbito nacional lo cual posibilita un recrudecimiento de las disputas territoriales y por ende un aumento en los combates armados, lo cual determina un catalizador de desplazamientos en la ciudad desde esta misma década (Uribe de Hincapié, 2005). La transformación de las estrategias a nivel cada vez más altos en los umbrales de violencia y el aumento de las disputas armadas dentro de la ciudad trajeron consigo la movilización de personas de la ciudad hacia otros sitios dentro de la misma para huir de la violencia. Las explicaciones que se dan frente a la aparición del fenómeno giran en torno al escalamiento del conflicto armado, iniciado por el surgimiento e instauración de actores armados políticos en la ciudad. El DFI es, entonces, una forma de alejar a las personas que se consideran peligrosas, y de disuadir posibles militancias, cercanías o simpatías con grupos diferentes al que se quiere establecer. (Atehortúa, 2009, pág. 104)

El segundo enfoque está vinculado al surgimiento y existencia de actores armados, que no están ligados directamente al conflicto armado de orden político. En esta perspectiva, cobran un importante valor las dinámicas y el accionar de bandas criminales, ligadas al narcotráfico o al sicariato, las cuales evidencian que el desplazamiento en la ciudad es anterior al cambio de escenario del conflicto político. Por lo cual, desde este enfoque, las primeras manifestaciones del DFI están ligadas al surgimiento de bandas y al afianzamiento del narcotráfico con el cartel de Medellín, en el contexto de los años ochenta y comienzos de los noventa. De esta manera, el problema del DFI en la ciudad ha sido más de visibilidad, y su existencia responde al surgimiento de los actores ya mencionados (Zapata, 2004, p. 103).

Tanto el primer como el segundo enfoque proponen que el DFI pudiese explicarse por dos factores principales. La existencia y presencia de actores armados en el espacio urbano que chocan por el control del territorio (Sánchez, 2004, p. 72) y en segundo lugar por la ausencia o debilidad del Estado en algunos territorios de la ciudad que evidencian falta de inversión

en seguridad e infraestructura estatal que permita controlar la coacción, coerción e intimidación de los actores armados (Granada, 2003, p. 92).

El tercer y último enfoque está ligado al conflicto urbano propiamente, que está inmerso en dinámicas de exclusión, de reproducción de la desigualdad y la pobreza en la ciudad, desde factores económicos y sociales. Al respecto Atehortúa (2008) expresa que:

La ausencia de condiciones de inclusión y ciudadanía que hicieran del espacio urbano un espacio propicio para el ejercicio de derechos y el acceso a bienes y servicios ayudaron a que actores armados de diferente índole, en diferentes momentos históricos, se instalaran para la búsqueda de soluciones a problemas urbanos, especialmente al de la seguridad. Con este objetivo se instaló la posibilidad de exiliar a habitantes de sectores periféricos de la ciudad en aras del acceso a la seguridad de los barrios y al uso del suelo, entre otros” (Atehortúa, 2008, pág. 4).

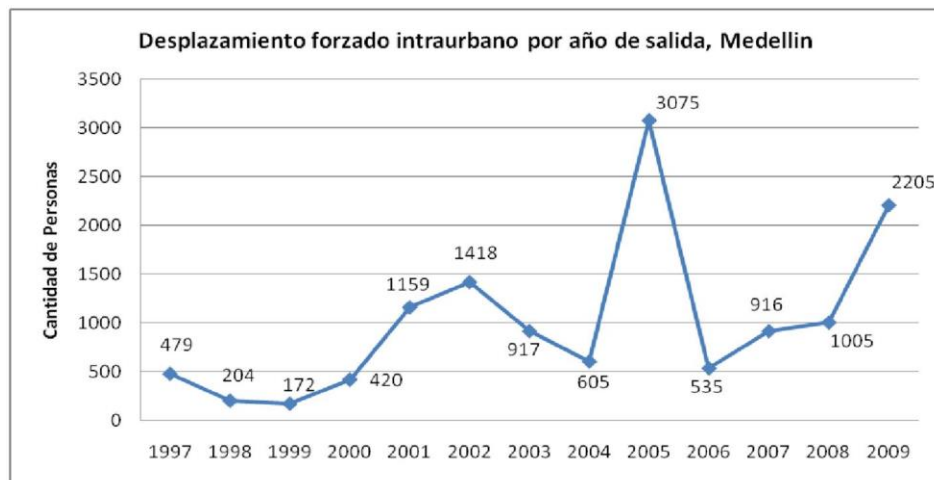
Estos tres enfoques varían en cuanto a las miradas y los matices para abordar analíticamente el DFI. Para efectos de la presente investigación se abordarán, los tres enfoques dependiendo de las características que puedan hallarse de forma particular en los procesos de DFI en Medellín desde el año 2005 hasta el 2011.

2.3 Estadísticas sobre el DFI en Medellín.

Según la Secretaría de Bienestar Social de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2010), en la ciudad históricamente el DFI ha estado marcado por tres picos de alta relevancia en tanto implican un comportamiento tendiente al incremento de este fenómeno. El primer periodo de mayor intensidad se presentó entre los años 2001 al 2002. El segundo pico durante el año 2005, donde en la ciudad pasó de 605 personas desplazadas intraurbanas registradas durante el 2004 a 3.075 en el 2005, presentando un incremento del 408%, el incremento estuvo rodeado por el contexto de la desmovilización de los jefes paramilitares que ejercieron el control armado en la ciudad.

Por último, el tercer periodo de alta presencia del DFI es el año de 2009, el cual está rodeado este por la extradición de los jefes paramilitares, que desató la avanzada de grupos armados al servicio del narcotráfico del país a la ciudad y la contienda entre facciones y disidencias internas persistentes en la lucha por el posicionamiento en diversos puntos estratégicos de esta y otras actividades económicas legales e ilegales; y puso en evidencia el reacomodamiento de intereses y estructuras, escenificada en el escalonamiento de la violencia sostenida; tal como lo señala el incremento en el porcentaje de homicidios y Desplazamientos Forzados en la ciudad desde el 2008 hasta el momento”. (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 11)

Gráfica 2: Desplazamiento Forzado Intraurbano en la ciudad de Medellín 2000-2009



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2010

Para algunos autores, “el incremento del Desplazamiento Forzado durante el período de gobierno de Sergio Fajardo, [año 2005, en el que se da el pico más alto en DFI], da cuenta de acontecimientos que evidencian cambios en el modus operandi de parte de la estructura paramilitar que opera en la ciudad.” (Oliveros, 2012, pág. 134). Los informes de Derechos Humanos de la Personería de Medellín (2005; 2006; 2007 y 2008) ya han dado cuenta que en Medellín se dio una reestructuración del conflicto armado y que el descenso en los

homicidios había traído consigo el aumento en las prácticas de guerra mafiosa², que se traducen en aumento de prácticas de miedo e intimidación como el DFI.

Tenemos entonces, que las consecuencias de las transformaciones del conflicto urbano en Medellín han generado “fronterización, emplazamiento y desplazamiento que han permitido la construcción de poderes coercitivos, de control social, económico y territorial por parte de grupos armados a través de prácticas de guerra mafiosa” (Oliveros, 2012, p. 134), a través de la coerción directa y la instrumentalización del miedo. Esta situación hace pensar en que las causas del desplazamiento han variado en función de las nuevas reconfiguraciones del conflicto en dichos territorios, no sólo asociados a las trayectorias históricas del conflicto político armado en la ciudad, sino también en función de los propios conflictos de la urbe.

2.4 Acontecimientos históricos de DFI en Medellín.

Para empezar, podemos enunciar que se han presentado tres acontecimientos que han marcado la historia de este fenómeno en la ciudad, como antecedente al período anteriormente enunciado. Atehortúa (2008) dio cuenta de estos acontecimientos. En primer lugar, el desplazamiento ocurrido en el asentamiento *El Esfuerzo*, ubicado en el barrio París, en los límites de Medellín y Bello durante los meses de abril y mayo de 2001, donde las ACCU incineraron viviendas y obligaron al Desplazamiento Forzado de los habitantes del sector (Atehortúa, 2008).

El segundo acontecimiento de DFI sucede en la Comuna 13, donde los habitantes del sector de barrio El Salado, se vieron obligados a desplazarse por la confrontación entre miembros de las milicias y los paramilitares el 29 de junio del 2002, lo cual produjo uno de los mayores

² Las prácticas de guerra mafiosa dan cuenta el aprendizaje de prácticas criminales propias del narcotráfico, tales como las torturas, las amenazas que conllevan a destierros y desplazamiento, ajustes de cuentas, sicariato, desapariciones forzadas, muertes por asfixia mecánica, producto del miedo, la coacción, la coerción y la intimidación de los grupos o bandas criminales que tienen control territorial en los barrios y comunas.

éxodos que ha vivido la ciudad en su historia. “El caso de El Salado tiene particular importancia (...) por el reconocimiento de los afectados como personas en situación de desplazamiento, sujetos de protección y atención en el marco de la Ley 387 de 1987” (ACNUR, 2004).

Un tercer caso de DFI es el de La Honda. La Honda sufrió dos eventos de desplazamientos forzados masivos, fuera de los desplazamientos individuales obligados por los actores armados en la zona. El primero de estos fue en el 2000, cuando apenas se estaba poblando este asentamiento, las bandas rodearon el sector y las expulsaron del territorio por considerar que provenían en su mayoría del Urabá huyendo de la violencia por lo que posiblemente tuviesen nexos de colaboración con la guerrilla. El segundo desplazamiento masivo se dio tres años después, producto de la operación Estrella VI³, provocando que alrededor de 150 familias se desplazaran hacia otros barrios y sectores aledaños (Atehortúa, 2008, pág. 10).

Resulta de especial interés la acción de tutela interpuesta por los habitantes de El Salado por medio de la Defensoría del Pueblo. Esta acción originó una Sentencia de la Corte Constitucional (sentencia T-268 de 2003) que obliga al reconocimiento de esta población como desplazada y a su inclusión en los programas gubernamentales creados para su atención (Sánchez, 2008). Una vez ocurrido el Desplazamiento Forzado en este sector de la ciudad, las personas afectadas, que se encontraban alojadas en un albergue temporal, reclamaron el acceso a la ayuda humanitaria que les correspondería como población desplazada. Sin embargo, la Red de Solidaridad Social, (hoy Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entidad encargada del registro y valoración de la población desplazada en el sistema de atención gubernamental, se negó a satisfacer esta solicitud argumentando que no existía un lugar apto para la inscripción dado que la ley habla de la localidad la cual hace referencia al municipio o la vereda como sitios geográficos, pero cuando el caso se presenta

³ Operación para la militarización de los barrios en el sector alto de la comuna 3 por parte de la fuerza pública (Ejército y Policía), para expulsar a las Milicias Populares favoreciendo la entrada de grupos paramilitares que se convierten en el nuevo eje de poder armado en este territorio.

dentro de una misma ciudad el sistema no permite dar cuenta de una migración de una comuna a otra o de un barrio a otro. Así, los hechos que se registran en el DFI, al no generar un abandono de la localidad (en este caso Medellín), terminan registrándose por fuera de lo contemplado en la ley 387 de 1997 (Sánchez, 2008).

En respuesta a esta interpretación, la Corte Constitucional afirma que la lectura del abandono debe establecerse sobre el hogar o residencia y sobre las condiciones forzadas del mismo y no sobre las características de la localidad. Agrega, además, una consideración especial sobre el riesgo de una vulnerabilidad mayor cuando esto ocurre en la ciudad:

el que la situación se presente en la ciudad es un elemento de especial atención con relación al fenómeno el desplazamiento, toda vez que este entorno puede hacer que la situación de vulnerabilidad sea mayor, razón por la que el Estado debe tener la obligación de proteger con más fuerza los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en esta situación (Sánchez, 2008).

A partir del 2012 en la ciudad de Medellín se han presentado algunos casos significativos, el primero de ellos “el 17 de abril de 2012, en el sector Esfuerzos de Paz del barrio Caicedo en la Comuna 8, se da el desplazamiento masivo de 18 familias” (El Espectador.com, 2013). Luego, el 7 mayo de 2013, se registra un desplazamiento masivo en el sector La Loma del corregimiento de San Cristóbal, donde un grupo de hombres armados informan a los habitantes que tienen dos días para irse de la zona. De este acontecimiento se registra el desplazamiento de “43 familias compuestas por 178 personas, de las cuales 61 son menores de edad, 89 mujeres y 89 hombres, según cifras entregadas ese día por el secretario de Seguridad de Medellín, Arnulfo Serna” (Cifuentes, 2013)

Para el caso de la comuna 8, ante tutela interpuesta por la Defensoría del Pueblo, se falla a favor del reconocimiento del Desplazamiento Forzado masivo sucedido el 17 de abril de 2013 y se imparte la orden de que fueran incluidos en el registro único de víctimas.

El juez le dio un plazo de 48 horas a la Unidad de Víctimas para cumplir con el fallo, sin embargo, al constatar que en dicho plazo no fue acatada la orden del juez, la Defensoría del Pueblo procedió a interponer un incidente de desacato con el fin de que la Unidad de Víctimas reconozca el Desplazamiento de dicha población y su inclusión en el registro único de víctimas. Según el juez, a la población desplazada la Unidad de Víctimas le están vulnerando los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la vida digna y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, cuando en el mes de diciembre de 2012 dicha entidad les notificó a los afectados que no se les reconocía como víctimas de los hechos denunciados porque fueron atribuidos a miembros de la delincuencia común. (Caracol Radio, 2013)

Si bien algunos de los casos anteriormente mencionados se dan de manera anterior y posterior al periodo que aquí interesa, era necesario abordarlos ya que estos acontecimientos han visibilizado el fenómeno del DFI en Medellín. No obstante, es necesario dejar claro que, éstos solo hacen referencia a Desplazamientos Masivos y el DFI es una problemática que a la vez se manifiesta de manera individual y familiar lo cual es una connotación que ha permitido que el fenómeno se pase desapercibido en la ciudad.

CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LAS ACCIONES GUBERNAMENTALES AL PROBLEMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO EN MEDELLÍN DURANTE ENTRE EL 2004-2011.

La intervención de los problemas públicos comprende una de las responsabilidades imperantes de los Estados en términos de diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Para el caso del DFI, fue necesario indagar cómo el problema fue abordado e intervenido en las administraciones municipales de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011). El análisis se realizó a partir de la lectura de la forma en que se caracterizó la problemática, la destinación de recursos, la pertinencia de las estrategias planteadas, las relaciones y articulaciones a nivel intergubernamental.

El presente capítulo se dividirá en dos apartados, en primer lugar, se describirá la forma en que el DFI ha sido abordado y definido por las diferentes instituciones encargadas de garantizar derechos fundamentales, como lo son la Personería de Medellín, la Defensoría del Pueblo y la Unidad Municipal de Atención a Víctimas. En segundo lugar, se analizarán las acciones gubernamentales en el orden municipal en el período 2004-2011, específicamente el acuerdo 049 de 2007, por el cual se adopta la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín, así como su proceso de diseño y formulación y los planes de desarrollo municipal.

3.1 Situación del DFI según Informes de la Personería de Medellín.

Los informes presentados por la Personería de Medellín son clave para la visibilización de la problemática del DFI, y deja a esta entidad como referente y una de las dependencias más relevantes para abordar este fenómeno, ya que realiza acompañamiento a las familias desde la guarda y protección de sus derechos y, a razón de sus competencias legales, en materia de vigilancia a la función pública. Dicho de otro modo, “el seguimiento que realiza en materia de protección de derechos (...) y su pronunciación en los informes sobre la

situación de derechos humanos en Medellín. (...) Ello hace que los pronunciamientos de la Personería sean tomados en consideración por el gobierno local.”. (Lopera Tobón, 2012, pág. 157)

Mo obstante, si bien el DFI constituye una violación a los DDHH, parece sorprendente que la Personería de la Ciudad de Medellín, institución del Ministerio Público defensora de los Derechos Humanos según la Ley 136 de 1994, no se encontraron datos e información de esta problemática sino hasta el año 2004, teniendo también en cuenta que la Unidad Permanente para los Derechos Humanos fue creada desde el año 2002. La Personería se había encargado principalmente de la problemática del Desplazamiento Forzado, ocupada de atender las problemáticas asociadas a la recepción de desplazados que provenían del campo a la ciudad.

La primera reacción de la personería de Medellín frente al DFI se presentó en el 2004, relacionando la problemática principalmente con los acontecimientos generados por la Operación Orión. En dicho informe, se argumenta además la poca visibilización del fenómeno debido a las dificultades para el reconocimiento y registro de las víctimas, al estar inmersas en un contexto urbano, en dicho informe se observa que el número de víctimas es de 512, en relación con ello, la Personería expresa que este fenómeno:

Permaneció mucho tiempo invisibilizado pues la Red de Solidaridad Social no reconocía que dentro de las fronteras de un mismo municipio pudiera hablarse de desplazamiento forzoso. Solamente a partir de la Sentencia T-268 de la Corte Constitucional se reconoció que existen personas desplazadas dentro de un mismo municipio y deben ser inscritas en el Registro Único de Población Desplazada, debiéndoseles prestar la atención de la cual son beneficiarios los demás desplazados (Personería de Medellín, 2004, p. 11)

En este periodo, la poca visibilización fue motivada por la reticencia en algunos funcionarios a reconocer las víctimas. No obstante, “a pesar de la sentencia muchos funcionarios se negaron a formalizar los formularios para brindar ayudas humanitarias a las que tenían derechos las víctimas de desplazamiento. Una posible razón, es que para le época la atención para el desplazamiento forzado estaba principalmente vinculada a los procesos de migración

forzada del campo a la ciudad y no de barrio a barrio dentro de un mismo entorno urbano” (Personería de Medellín, 2004, pág. 12). De igual forma, existía una naturalización del conflicto, pues se consideraba que este cambio de residencia a nivel urbano respondía a “condiciones naturales” y habituales dentro de las conflictividades tradicionales en sus territorios.

En este contexto, los efectos de la Sentencia T-268 obligó a las autoridades a reconocer y dar asistencia a los Desplazados Intraurbanos. Sin embargo, la falta de conocimientos jurídicos y de pedagogía jurídica sobre esta sentencia motivó a que este desconocimiento continuara afectando de forma desfavorable a las víctimas. Inclusive, el desconocimiento alrededor del DFI conllevó a no reconocer la gravedad de la problemática ni de los efectos de la victimización: “por ejemplo, las personas que son desplazadas de sus lugares de trabajo o son despojadas de sus negocios no denuncian esta situación y no se conciben a sí mismos como desplazados” (Personería de Medellín, 2004, p. 11). Además, en la ciudad en pleno apogeo paramilitar dominado por el Bloque Cacique Nutibara las amenazas y la coerción para la omisión de denuncia por parte de los grupos armados, motivó a que quienes fuesen desplazados de sus puestos de trabajo, locales comerciales o ventas informales no acudiesen a las instancias instituciones para ser registrados como víctimas de DFI (Personería de Medellín, 2004).

En general, las víctimas del DFI recibieron poca atención del Estado, su reconocimiento como tales es sumamente complicado, las trabas en los trámites y en los procedimientos conllevaba a generar revictimización y a que en muchos casos las personas desistiesen del proceso de registro. Para su inscripción las personas debían dirigirse al Ministerio Público a realizar una declaración de Desplazamiento Forzado, una vez realizada debían ir a la Red de Solidaridad Social (la encargada para la época de brindar las ayudas humanitarias y la atención a la población desplazada) y realizar una inscripción que podía demorarse entre tres y cuatro meses para culminar exitosamente el proceso. El mismo proponía como condiciones: visitas domiciliarias, entrevistas, y demás.

Hasta ese momento las víctimas no habían recibido atención alguna. Una vez finalizado el proceso de registro, se asigna un estatus institucional de desplazado, que permite garantizar formalmente la vulneración del derecho, lo que permitía a las familias desplazadas intraurbanamente en Medellín reclamar la ayuda humanitaria de emergencia destinada a gastos de arriendo de vivienda y un mercado mensual básico (Personería de Medellín, 2004).

En el informe del 2005 el problema no es objeto de interés para el Informe de Derechos Humanos presentado por la Personería de Medellín. Este hecho, en el momento histórico en que la ciudad presenta la cifra más baja de homicidios en los últimos 30 años, pero al mismo tiempo se da la cifra más alta de DFI con un total de 3075 casos. La Personería no da una explicación formal, ni explicita la razón para esta omisión. No obstante, en términos de acceso a la información y garantía de derechos esto supuso un retroceso.

Para el año 2006 la Personería de Medellín dedica un apartado para tratar el DFI, lo cual por lo menos permite rectificar el accionar del año anterior. El número de casos para el 2005 es de 535. Con cierta ironía puede leerse el capítulo del informe dedicado al DFI, enunciado como una “realidad invisible”, puesto que precisamente la administración municipal debería ser la llamada a no perpetuar su invisibilización como ya lo había hecho el año anterior. La Personería asume que el DFI es una problemática que no tiene la atención y el nivel de prioridad necesarios, lo cual deja en desamparo a las víctimas. Por ello el informe de 2006, “pretende llamar la atención sobre esta situación, para que, de manera conjunta, aunemos esfuerzos que nos permitan prevenir, atender y solucionar esta problemática” (Personería de Medellín, 2006, pág. 16). Partiendo de este propósito analizan la situación concreta de las víctimas de DFI que han declarado los hechos que han padecido para verificar si estos están cobijados por los derechos mínimos de protección ordenados por la Corte mediante sentencia de tutela T-025 de 2004.

Para la consecución de este propósito el informe se desarrolla en tres apartes relevantes. El primero aborda la temática del marco jurídico y normativo, jurisprudencia de la Corte Constitucional, concepto de DFI, contexto político de la ciudad; lo cual supone un importante

avance en términos de abordar institucional a nivel local de la problemática. El segundo da aportes con respecto a la metodología utilizada para la realización del informe, así como algunas voces de víctimas de DFI, presentación de hallazgos y valoración cualitativa de estos con el fin de analizar la situación concreta respecto a cada uno de los derechos que conforman el “*mínimo de protección*” ordenado por la Corte Constitucional para superar el “*estado de cosas inconstitucional*”⁴. Y, en tercer lugar, informes de algunas secretarías e institutos descentralizados frente a las acciones de prevención, atención y solución a la problemática del DFI identificando principales dificultades y logros en esta materia en relación con el Plan de Desarrollo vigente.

Vale destacar que este informe permitió evidenciar que el miedo era el principal factor que llevaba al DFI y que este continuaba latente en el nuevo sitio donde se habitaba, pues según ellos “los barrios receptores, son controlados por los mismos grupos responsables del desplazamiento, aún tienen mucho miedo de las represalias y temen por sus vidas” (Personería de Medellín, 2006, p. 24), siendo la mayoría desplazadas violentamente por grupos paramilitares. Menos del 5% de las familias retornó a las viviendas de donde fueron desplazadas (Personería de Medellín, 2006).

Asimismo, el informe permitió poner evidencia las narrativas de memoria de los hechos:

Yo vivía con mis dos hermanas y dos sobrinas en el barrio y fueron varios de esos muchachos reinsertados de las AUC a la casa y nos ordenaron que teníamos que salir del rancho para que no nos hicieran nada ya que, según ellos, nosotros éramos ayudantes de la guerrilla que opera en Urrao, de donde somos oriundos nosotros, porque una de mis hermanas viaja mucho a la

⁴ La figura del Estado de cosas inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas.

vereda donde viven nuestros padres, para traer productos de la tierra y que son empleados para nuestra sobrevivencia. Ahora estamos de arrimadas en la casa de un primo. Nosotras éramos poseedoras de una casa y sus enseres, pero ahora ya no tenemos más que miedo y tristeza. Hechos ocurridos El 17 de febrero de 2006. (Personería de Medellín, 2006, p. 29).

Para el año 2007, no se pudo encontrar el informe de DDHH de la Personería de Medellín por lo que no se pudo identificar el avance o retroceso en la presencia del DFI en la ciudad. No logró establecerse mediante búsqueda en medios locales y rastreo de prensa si hubo informe de DDHH por parte la personería o si este no se realizó. No obstante, no pudo rastrearse la información presentada en el mismo; según los datos presentados por Acción Social, SIPOD, en el 2007 se registraron 916 casos de DFI.

Para el año 2008, se da el cambio de administración municipal y con este se presentan algunos cambios en la presentación de informes de DDHH. Sobre la problemática de DFI, el informe sólo enuncia la problemática en tres ocasiones en todo el documento. Allí se afirma que hay un aumento en modalidades de violencia y accionar criminal que han generado “un aumento en los casos de desplazamiento forzado intraurbano, pasando de 167 casos en 2007 a 178 casos, es decir 737 personas, producidos entre el 1 de enero y el 30 de octubre de 2008.” (Personería de Medellín, 2008, p. 9) Las razones asociadas al desplazamiento continúan estando vinculadas al temor que generan los grupos armados ilegales, a las amenazas generalizadas, los controles sociales y códigos de convivencia impuestos en los barrios, y el reclutamiento forzado a menores. De igual forma, el informe alerta sobre la necesidad de conocer la realidad actual de la problemática y sugiere tímidamente que deben reforzarse que “las acciones de la Administración Municipal para la prevención del desplazamiento forzado intraurbano y la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, sean articuladas con todas las secretarías. Además, es urgente poner en funcionamiento la gerencia para la población en situación de desplazamiento.” (Personería de Medellín, 2008, p. 24)

Para el año 2009 la Personería de Medellín denuncia una intensificación de las conflictividades armadas en la ciudad como detonante de un aumento significativo en las declaraciones de DFI a la Unidad Permanente de DDHH en comparación con años anteriores.

Dice esta fuente que “entre enero y octubre 31 de 2009 en la Personería se registraron 546 declaraciones y de hechos sucedidos en el transcurso del año, que corresponden a 2.103 personas” (Personería de Medellín, 2009, pág. 18). Así mismo el informe hace algunas recomendaciones entre las cuales se destaca la solicitud a Acción Social para:

Entregar al Ministerio Público los criterios y variables utilizadas para determinar la entrega de Atención Humanitaria de Emergencia. Así mismo, revisar y replantear la entrega de la AHE de manera fraccionada. (...) Además agrega que debe garantizar una mayor cobertura de la AHE y acompañarla de acciones de estabilización socioeconómica y restablecimiento de derechos. Acción Social, Bienestar Social y la UAO deben tener en cuenta un enfoque diferencial y las necesidades de las personas, para las entregas de AHE” (Personería de Medellín, 2009, p. 18.)

De igual forma, hace la recomendación a la Secretaría de Gobierno, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Fuerza Pública para implementar una política de prevención del desplazamiento y medidas de protección efectivas. También presenta a la Secretaria de Bienestar Social, como el ente encargado desde la administración municipal de realizar un seguimiento permanente a las implementaciones del protocolo de atención de la población declarante de desplazamiento forzado en el marco de la ayuda Inmediata.

Ante este contexto, se solicita también al Municipio de Medellín aumentar el presupuesto destinado para la población desplazada durante el año 2010 para permitir la implementación del PIU. Por lo cual se debe “incluir en el Plan de Inversión de cada vigencia presupuestal los recursos requeridos para la implementación del Plan Integral Único - PIU y solicitar por coordinación, concurrencia o subsidiariedad presupuesto de entidades del orden nacional para cofinanciar el PIU” (Personería de Medellín, 2009, p. 18.)

Para el año 2010, la Personería de Medellín en su informe evidencia en el número de casos DFI, reflejado en la recepción de 615 declaraciones, que con sus respectivos núcleos familiares equivalen a 2.336 personas. Una de estas declaraciones correspondió a un desplazamiento masivo de 86 personas del barrio la Sierra de la comuna 8, ocurrido en el

mes de junio. Es de tener en cuenta que esta cifra consolidada pertenece a las declaraciones sólo hasta el primer semestre de 2010. El informe no tiene una consideración de la información de la situación real del DFI en Medellín durante 2010 pues es un balance de la situación de DDHH en la ciudad del primer semestre.

El informe también resalta esa problemática que ha sido el reconocimiento a las víctimas, asegura que “solo cerca de un 18% de los declarantes intraurbanos han sido reconocidos como PD por parte de Acción Social, a un 50% le han negado la inclusión y las otras personas se encuentran en valoración, en muchos casos con vencimiento de los términos legales para este fin” (Personería de Medellín, 2009, p. 11)

A finales del año 2010, la Personería presenta su informe (aunque este no se pudo encontrar de forma física), pero se destaca que a octubre 31 de 2010 se presentaron 1378 declaraciones lo cual supuso la inclusión de 5098 personas que dan cuenta de un incremento del 97% según las cifras consolidadas por Personería de Medellín para el año anterior (Corporación Viva la Ciudadanía, 2011).

Para el año 2011, la Personería presenta que hay un número de 8.434 personas fueron víctimas de DFI, lo cual representa un aumento del 60% respecto del número de declaraciones del año anterior, y un aumento de 182% respecto del año 2008. La mayoría de las afectadas son mujeres adultas (que corresponden al 30% del total de los afectados). Se asocia que las principales causas del DFI “son las amenazas, el reclutamiento o el intento de reclutamiento ilegal, el homicidio y las agresiones físicas; se resalta el incremento de la violencia sexual contra las mujeres. Mediante estos delitos buscan las agrupaciones ilegales el control territorial y social de una determinada zona, donde imponen códigos de conducta y de solución de los conflictos” (Personería de Medellín, 2011, p. 44). De igual forma se destaca que hubo 4 desplazamientos masivos (más de 50 personas por la misma causa) y 6 desplazamientos colectivos (más de 4 grupos familiares por la misma causa).

En este caso, se continúa reconociendo como problemática la inclusión al Registro Único de Población Desplazada (RUPD) por parte de Acción Social para las víctimas de DFI. No obstante, según el informe hubo un incremento en la inclusión de los casos respecto de las solicitudes que había en 2008, debido a las exigencias permanentes de diferentes instituciones a las entidades que atienden las políticas de desplazamiento forzado a nivel de Medellín.

Finalmente establece que para ese entonces la Ley 1448 de 2011 supondría un obstáculo para la garantía de DFI pues,

sólo reconoce como tales a quienes sufran infracciones al DIH o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos, con ocasión del conflicto armado interno. Este cambio normativo deja sin protección a las víctimas del DFI, causado por el conflicto urbano que viven algunas ciudades, especialmente Medellín, la cual tiene grupos armados ilegales que no están reconocidos como actores del conflicto, sino que son considerados delincuencia común. Sin embargo, tienen una estructura, entrenamiento y armamento, ejercen control territorial, social y económico sobre los barrios y trabajan articulados a estructuras paramafiosas. (Personería de Medellín, 2011, p. 45)

De igual forma se plantea como problemático y barrera de acceso a las garantías de los derechos de las víctimas dentro de los dos años siguientes de la ocurrencia de los hechos, siendo necesario probar motivos de fuerza mayor si se presentan por fuera de este tiempo.

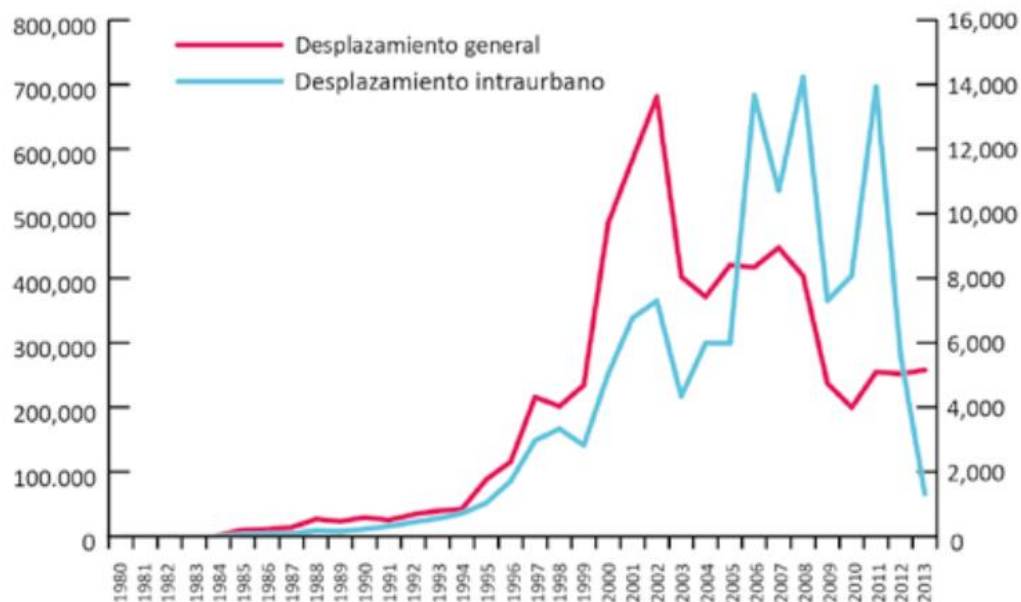
3.2 Información de otros actores institucionales.

Según la Unidad de Víctimas, entre 2004 y 2011 en Medellín hubo 48.425 víctimas de desplazamiento forzado. No obstante, en las bases de datos examinadas no se encontró una herramienta que permitiese filtrar los desplazamientos acontecidos dentro de una misma localidad, es decir, los desplazamientos intraurbanos. La UARIV no expone entonces información correspondiente al DFI, por lo que las cifras presentadas por la RNI resultan insuficientes para las pretensiones de este estudio.

No obstante, en *Una nación desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado* de la CNMH (2015) se caracteriza el DFI como una modalidad emergente de victimización que viene cobrando mayor relevancia e impacto social en los últimos años, dando lugar a procesos de revictimización, incidencia en las lógicas de ocupación urbana y transformación de las ciudades en disputa (CNMH, 2015). De igual forma, dados los cambios y transformaciones en las dinámicas recientes del conflicto tanto a nivel nacional como a nivel urbano (como es el caso de Medellín). Así, “el desplazamiento forzado ha sido en consecuencia un detonante de múltiples procesos de “metamorfosis” de los espacios habitados, así como cambios y transformaciones de la morfología de los territorios y de la estructuración socio espacial.” (CNMH, 2015, p. 235).

En este mismo informe se evidencia que para el período de estudio 2004-2011 hubo una tendencia de aumento a nivel nacional en el número de casos DFI (ver gráfico) que coincide con una tendencia decreciente en la disminución de los casos de desplazamiento forzado a nivel general.

Gráfica 3. Desplazamiento general y desplazamiento intraurbano (1980 -2013)



Fuente: CNMH, 2015, p. 234.

Vale decir, que en el rastreo realizado no se encontraron informes de la UARIV, ni de la UMARV sobre la problemática de DFI. Se encuentran informes a nivel nacional que comienzan a visibilizar la problemática donde se destaca que “Medellín en el período 2010-2012 se convirtió en la tercera ciudad expulsora a nivel de desplazamiento forzado, destacando que la causa principal de este acrecentamiento está vinculada con las dinámicas de conflicto armado a nivel urbano y por ende con el DFI” (UARIV, 2013).

En este sentido, sin el nivel de profundidad y detalle de los informes de DDHH de la Personería de Medellín conviene mostrar así sea de manera ilustrativa algunos datos que se recogen del RUV. Tenemos entonces que, en comparativo con la información presentada allí, el hecho victimizante de DFI y de desplazamiento forzado en tanto ciudad expulsora en Medellín ha dejado las siguientes cifras de número de víctimas.

Tabla 1: Comparativo víctimas de DFI y personas expulsadas de la ciudad de Medellín.

Año	# de Víctimas de DFI Según Personería	# de Víctimas expulsadas de Medellín Según UARIV
2004	650	2.852
2005	3075	2.742
2006	533	2.295
2007	916	3.285
2008	1.005	3.652
2009	2.205	7.389
2010	5.098	9.477
2011	8.434	14.031

*Fuente: Elaboración propia, con información de la UARIV, informes de la Personería de Medellín.*⁵

Es pertinente aclarar también que no hay una base de datos o registro asociado al DFI, por lo que los datos relacionados anteriormente se basan de información recopilada de estas tres

⁵Tomado de: Informes Personería de Medellín, página Web de la Unidad de Atención a Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>,

fuentes teniendo en cuenta los desplazamientos forzados declarados y ocurridos en la ciudad de Medellín. Al mismo tiempo, debemos considerar que, esta información proviene de las declaraciones realizadas, pero, como bien se dijo en este trabajo, la cuantificación de las víctimas del fenómeno se hace generalmente difícil puesto que todas las víctimas no hacen las respectivas declaraciones.

Con todos estos antecedentes, la problemática del Desplazamiento Forzado Intraurbano en Medellín, paradójicamente, permaneció más o menos invisible en la ciudad y en especial para parte de la Administración Municipal, ignorándose que estos desplazamientos causados por grupos armados que operan en la ciudad son una manifestación del conflicto armado interno en escenarios urbanos y que requieren de su intervención no sólo para solventar y mitigar las consecuencias que tienen que afrontar las víctimas o para tomar medidas de contingencia, sino para establecer políticas que permitan dar un trato digno a esa condición de desplazados y hacerle frente a los actores del conflicto armado en la ciudad.

Lastimosamente no se cuenta con acceso a cifras sólidas que permitan realizar análisis más rigurosos, pues el acceso a esta información pública se ha utilizado de forma muy tímida y con datos que no muestran consistencia en las fuentes o en la periodicidad lo que impide hacer seguimiento claro. De igual forma, el hecho que Medellín no haya tenido informes de la UARIV y la UMARV refleja una decisión institucional de relegar el análisis de estas situaciones a un segundo plano.

Si el problema no ha tenido tanto interés en las organizaciones públicas defensoras de DDHH, es muy posible que las políticas propuestas no hayan tenido tampoco gran profundidad e impacto. No obstante, para corroborar esta hipótesis será necesario revisar los planes de desarrollo y el Acuerdo 0049 mediante el cual en Medellín se construyó la política pública de atención a la población desplazada.

3.3 El DIF en los planes de desarrollo 2004-2007 y 2008-2011.

Los Planes de Desarrollo son una herramienta para hacer efectiva las intenciones de gobernar y la manera en que se enfoca la atención de problemáticas que aquejan y afectan a los ciudadanos. El DFI en Medellín ha sido, sin duda alguna, una problemática que ha afectado diversos ámbitos de la vida en la ciudad. Por consiguiente, era necesario que la Administración Municipal empezara a dar importancia a tal fenómeno y empezara a plantear alternativas de intervención con el ánimo de proteger los derechos humanos de la población víctima de DFI.

3.3.1 Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”.

El Plan de Desarrollo 2004-2007 vincula la problemática del DFI en su Línea 2 “*Medellín social e incluyente*”, donde se pretende brindar atención institucionalizada, protección y asistencia a los grupos poblacionales que por sus condiciones de marginalidad o exclusión no tienen capacidad para generar o acceder a los mecanismos formales para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Esta línea busca crear condiciones para que los habitantes de la ciudad, en especial aquellos con mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad “puedan acceder a los servicios educativos pertinentes y de calidad, así como a la prevención y atención en salud” (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 10). Esto significa que la línea busca materializar atenciones concretas para atender necesidades esenciales para la vida digna. Los objetivos de esta línea son “orientar el 100% de la población desplazada a través de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada, incrementar del 20 al 40% el acceso a programas y proyectos urbano – regionales para mejorar calidad de vida”. (Alcaldía de Medellín, 2004).

El hecho de incluir a la población desplazada (a nivel general), marca un hito en lo referido al reconocimiento de las víctimas en Medellín, para el año 2004, lo cual supuso ser el medio para darles a conocer a las víctimas del desplazamiento los derechos y las oportunidades que les debe brindar el Estado, según lo expresado por Beatriz White, Secretaria de Inclusión

Social de dicha alcaldía en entrevista a El Tiempo (El Tiempo, 2004, mayo 29). Para esto se propusieron atender el retorno y restablecimiento de las víctimas que provenían de la ruralidad vinculando la creación de una oficina de la Unidad de Orientación y Atención a la Población Desplazada (UAO) que estaría ubicada en la Terminal de Transportes del Norte.

No obstante, según lo que puede analizarse, es evidentemente la no existencia de una preocupación clara y decidida para intervenir el problema del DFI en Medellín. Max Yuri Gil, en ese entonces jefe del programa de Convivencia y Derechos Humanos de la Corporación Región, denunció que el Plan de Desarrollo no reconocía los procesos de desplazamiento que se daban dentro del perímetro urbano pues para la administración local esta población no era reconocida y considerada población desplazada. De esta forma, las organizaciones de DDHH empezaron a cuestionar la forma de intervención de la problemática a nivel del Estado Local: "el gobierno municipal tiene que empezar a tener en cuenta este tema pues en los últimos años en Medellín se han presentado seis casos de desplazamiento masivo y la problemática cada vez es más grande" (El Tiempo, 2004, mayo 29). De esta forma, durante esta administración, la Red de Solidaridad y la UAO por indicación del gobierno municipal y disposición nacional solo brindaron información y orientación al enunciar que no estaban calificados para atender casos a nivel Intraurbano que permitiesen declarar situaciones de emergencia para recibir ayuda alimentaria y arriendos temporales.

De esta forma queda evidenciada la invisibilización institucional al problema. Sorprende no encontrar, en primer lugar, una identificación del fenómeno en el Plan de Desarrollo 2004-2007, segundo, al no haber tal identificación, pues no hay una vinculación de la problemática a la Agenda Pública de la ciudad, y tres, no se realiza una intervención a la problemática en ningún sentido. El plan no hace una comprensión de la situación del DFI en la ciudad. De manera detallada y con lupa se revisó el Plan de Desarrollo, sin embargo, durante esta tarea no se identificó, si quiera, el término DFI y si bien hay una atención al fenómeno de la violencia, no se identifica el DFI como una problemática que está presente en la ciudad.

Esta fue la administración de Sergio Fajardo Valderrama en la cual se entendió el desarrollo de la ciudad sobre la base de la infraestructura, creando y dotando instituciones educativas, parques recreativos y bibliotecas, pero que desconoció, entre otras problemáticas, el caso del DFI. Y es sorprendente encontrarse con esta situación, pues para 2003, un año antes de la vigencia de este Plan de Desarrollo, en Medellín se contaban alrededor de 2.335 víctimas de DFI, según la personería de Medellín, y si tenemos en cuenta que para el mismo año la ciudad contaba con una población de 2'159.609⁶ habitantes, entonces tenemos que por lo menos el 0.1% de la población de la ciudad había sido víctima de DFI.

Era apenas lógico que con estas cifras se hubiese pensado en poner en la agenda pública el fenómeno, manifestar la voluntad política y la preocupación y alarma el respecto para jalonar iniciativas a través del este plan de desarrollo en el gobierno del señor Sergio Fajardo entre 2004 y 2007. En este punto era necesario sacar de la invisibilidad la situación de DFI en la ciudad de Medellín y garantizar los Derechos de la población víctima ya fueran de desplazamientos masivos o no.

3.3.2. Plan de Desarrollo 2008-2011, “Medellín es Solidaria y Competitiva”.

En la propuesta de la Administración Municipal en cabeza del alcalde Alonso Salazar Jaramillo responsable del Plan de Desarrollo 2008-2011, “Medellín es Solidaria y Competitiva”. En la Línea 1 “Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa”, cuyo objetivo fue “contribuir a la remoción de obstáculos y barreras de naturaleza económica, social, cultural, política, institucional y territorial que impiden la inclusión y la reconciliación para promover la apropiación de las oportunidades de acceso a los derechos y desarrollo de potencialidades”. (Alcaldía de Medellín, 2008)

⁶ Cifra tomada del Archivo de Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Un importante antecedente de esta propuesta pública es la Ley 975 de 2005, ley de Justicia y Paz, en la cual se define a nivel nacional el carácter de víctima y los derechos que en relación con el mismo se le reconocen. Según esta Ley, se entiende por víctimas:

(...) las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, síquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan trasgredido la legislación penal, realizada por grupos armados organizados al margen de la ley. (Congreso de Colombia, 2005)

Para la alcaldía de Salazar, la Ley de Justicia y Paz fue el referente clave para la elaboración del componente de víctimas de su Plan de Desarrollo. Las víctimas constituyeron uno de los ejes del Plan de Desarrollo de Salazar, un universo de atención en la perspectiva de fortalecerlos como sujetos sociales, políticos y de derechos, combatiendo de esta manera la extrema vulnerabilidad que se deriva de su condición y su dignificación como actor fundamental para la reconciliación.

Salazar parte de ser un proyecto que da continuidad a lo dejado por Fajardo (2004-2007). Ante lo cual quedaba como escenario necesario que pudiese tener un reconocimiento y una radiografía ajustada de las problemáticas de la ciudad. Así pues, reconoce que la ciudad ha sido víctima de un conflicto armado donde han emergido diferentes violencias que han traído consecuencias graves para los Derechos Humanos. Reconoce la información presentada por el SIPOD (Sistema de Identificación de la Población Desplazada), que para el 2007 registraba 104.090 personas en situación de desplazamiento en Medellín según los datos recogidos por el RUPD (Registro Único de Población Desplazada).

Uno de los legados y retos más importantes que quedaron de la administración anterior fue la aplicación e implementación de la “Política Pública para la Población Desplazada” que da cumplimiento a la sentencia T025 de 2004, a través de la cual se buscó atender la garantía integral de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. Salazar, tenía la

tarea de recoger este reto en su Plan de Desarrollo, pues la política se decretó en el último año de gobierno de Fajardo, lo cual impidió que este pudiese destinar recursos para su implementación.

De forma especial aparece nombrado y reconocido el DFI como una particularidad del desplazamiento forzado, aludiendo que es un “fenómeno que se presenta en la ciudad como una estrategia de los grupos vinculados al conflicto armado que incluye muchas veces el abandono forzado o el despojo de viviendas” (Alcaldía de Medellín, 2008). Antes en ningún plan de desarrollo había sido nombrado el DFI como un problema relevante en Medellín, que era necesario atacar e intervenir. Este reconocimiento es importante, pues, aunque pareciera obvio, antes no era posible problematizar institucionalmente lo que no se consideraba un problema de ciudad.

Sin embargo, a pesar de las denuncias e informes realizados por Personería de Medellín y de los datos aportados por Acción Social, el Plan de Desarrollo afirma que según la Secretaría de Gobierno el número de desplazados intraurbanos es de 261 familias en el período 1991-2007 es de 261 familias (Alcaldía de Medellín, 2008). Esto, según los datos presentados anteriormente termina siendo una minimización y reconocimiento erróneo de la problemática, pues desconoce el real impacto de la problemática, con un crecimiento evidente en los últimos años.

El primer programa de la línea 1 se denomina “*Población en situación de desplazamiento*” se destaca el proyecto que lleva el mismo nombre que tiene por objetivo brindar el acceso de la población desplazada a la garantía de los derechos que les fueron vulnerados. Este programa determina la atención prioritaria y especial a este grupo poblacional atendiendo la sentencia T-025 de 2004 y el Acuerdo Municipal 049 de 2007, que regula la política pública municipal en esta materia.

De forma problemática vemos que la administración municipal destaca barreras claves para el acceso al programa: requisitos de ingreso y registro en el Registro Único de Población

Desplazada (RUPD). El requerimiento del registro presenta una dificultad para el DFI, pues el no reconocimiento de la problemática había impedido hasta ese momento que las víctimas de DFI pudiesen ser ingresadas en el RUPD. De esta forma, el programa se focalizó principalmente a atender la cobertura de la población migrante de otros territorios atendiendo únicamente los casos de Medellín como ciudad receptora y la no atención a los casos donde Medellín se situaba como ciudad expulsora.

La dificultad anterior también incide en el Programa 3 de la misma línea denominada “Atención a las Víctimas del Conflicto Armado”. Vale decir, que acá se presenta un problema de relaciones intergubernamentales entre la escala local y la escala nacional. Así, para acceder a este programa las personas beneficiarias debían estar ingresadas por el RUPD y ser reconocidas formalmente por las organizaciones institucionales (como la UAO) luego de llenar fichas y ser validadas tras un riguroso proceso de registro. En este sentido, a pesar de existir un programa de atención a víctimas este no contempló inicialmente el beneficio para las víctimas de DFI alrededor de posibilitar la atención psicosocial, orientación jurídica, reparación, reconstrucción de memoria histórica, entre otras actividades a las que no podían acceder las mismas

3.4 Evolución en el análisis institucional del DIF.

En el año 2007 el Municipio de Medellín expide y publica el Acuerdo 049 por el cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. Allí el municipio hace un avance en términos de intervención al problema y atención a las víctimas, sin embargo, es una Política diseñada bajo la perspectiva de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia en donde no hay una clara conceptualización del DFI.

Vale decir que para el momento del diseño de la política pública se adoptó la concepción tradicional de la definición de política pública en la cual venían trabajando Acción Social y

la UAO. Como ya lo dijimos en el apartado anterior, la formalización de esta política pública supuso un escenario de revictimización para las víctimas de DFI. La invisibilización de la problemática y el no reconocimiento del DFI como un hecho victimizante propio del conflicto armado urbano que ha vivido la ciudad mediado por las características de una ciudad principal como Medellín donde la urbanización del conflicto se evidenció fuertemente y esto implicó darle la espalda a una cantidad importante de población que al no ser reconocida quedó en un lugar de mayor vulnerabilidad. Vale decir que tanto en el diseño de la política pública como en la posibilidad de su implementación a través del plan de desarrollo de Salazar (2008-2011), el problema del DFI no tenía la relevancia en la agenda pública que posibilitara ser un tema de ciudad.

Ante esto vale la pena decir que las demandas de la población tanto en la administración de Fajardo como en la Salazar requerían de una intervención que fuese más ajustada a la realidad; es decir, poder tener una comprensión más amplia y profunda sobre la problemática. La misma población víctima de DFI buscó que sus problemas fuesen reconocidos y no maquillados en cifras, o fuesen no reconocidos a través de informes y planes institucionales. Esta voz fue recogida por el periodista Juan Diego Restrepo en el 2008 al enunciar: "quienes administran la ciudad deben saber que hay unas comunidades que esperan salidas civilistas y democráticas. No estamos en tiempo de maquillajes." (Restrepo, 2008)

Este escenario cambió un poco en el 2010 cuando el problema se agudiza. A partir del crecimiento en el número de casos de DFI, la Secretaría de Bienestar Social a través de la Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada, realizó el *Análisis del contexto y la dinámica del Desplazamiento Forzado Intraurbano en la ciudad de Medellín* en Julio de 2010. Este es el primer documento institucional que contribuye de forma decidida el problema del DFI. A través de este documento se evidencia: la dimensión cuantitativa de los casos registrados por la Personería de Medellín y el SIPOD sobre el DFI en Medellín, el impacto y la contextualización del fenómeno en las diferentes comunas de la ciudad, se abordan algunas hipótesis interpretativas que relacionan el DFI con el conflicto armado vivido en la ciudad estableciendo algunas causas del mismo. Vale detenernos un poco en este

último punto pues se sostiene que Medellín presenta particularidades excepcionales en las dinámicas y desarrollos del conflicto armado y que una de ellas se manifiesta de forma fuerte en el DFI.

Tal análisis pone en consideración que el DFI es un hecho victimizante que es consecuencia del conflicto armado en la ciudad. Se afirma que Medellín presenta un conflicto “ambiguo” ya que no hay claramente dos actores en disputa, sino, que por el contrario hay una participación múltiple de actores en la competencia por las rentas ilegales y legales, la actividad del narcotráfico y otros temas. Es decir, que no se considera el DFI como exclusivo de la problemática del conflicto en Medellín, sino que también obedece a otras formas de violencia.

En referencia a este planteamiento la Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada expone que

“tradicionalmente el DFI se ha explicado a partir del conflicto armado, lo cual pareciera apenas obvio. Esta explicación que lentamente ha ido convirtiéndose en un lugar común en la explicación de la naturaleza del desplazamiento forzado, pareciera no ser suficiente para explicar las lógicas atadas a las principales causas asociadas al desplazamiento, dado que de fondo se mantiene el ruidoso escenario de la guerra” (Alcaldía de Medellín, 2010, págs. 27-28).

Esto da al DFI una condición singular, pues se convierte en un fenómeno que si bien evidencian prácticas que hacen parte de un conflicto armado urbano, también daría cuenta del aprovechamiento de este escenario para el aumento en prácticas de violencia urbana que no se explican netamente dentro del conflicto armado, pero que se benefician del mismo. Este argumento se soporta, además, por el reconocimiento de una ambigüedad en el conflicto que ha vivido la ciudad de Medellín, pues es un

“conflicto que no se presenta de manera regular, pulcramente ordenado entre dos actores armados en disputa, no facilita la lectura ordenada de datos y de variaciones sociológicas que soporten una nueva interpretación sobre la naturaleza del DFI en Medellín, lo cual es absolutamente determinante en la confección de acciones gubernamentales de mayor impacto en la prevención y transformación del problema de la violencia armada, y por supuesto, las transformaciones institucionales que exige” (Alcaldía de Medellín, 2010, pág. 28).

Esto plantea también un avance en cuanto se reconoce que hay un conflicto armado que no responde a las características de un conflicto armado tradicional, sino que tiene una estructura más difusa similar a las nuevas guerras planteado por Kaldor (2001). A través de este documento, la Alcaldía de Medellín visibiliza la problemática y la ubica como un fenómeno como un fenómeno producto de años de violencia, donde los cambios en las dinámicas y procesos que han marcado los conflictos evidenciados en la ciudad de Medellín desencadenaron en nuevos hechos victimizante. Así lo deja entrever al enunciar que “en efecto la violencia producto del conflicto armado ha derivado en otras formas de violencia que se sobre agregan al problema del desplazamiento forzado, y que no se encuentran directamente relacionadas con acciones derivadas del conflicto armado” (Alcaldía de Medellín, 2010, pág. 29). Así pues, se reconoce que otras expresiones armadas que se configuran con diferentes niveles organizativos, estructurales y de operación van minando los territorios y generando control territorial a través de combos, bandas y otras expresiones de crimen organizado. Estas, no pueden reducirse a estructuras vinculadas a la delincuencia común pues su accionar tiene una capacidad logística y una cobertura de gran despliegue que incide en las lógicas intracomunitarias.

Sobre el punto anterior es importante cuestionar si el conflicto en Medellín si tiene tal grado de “ambigüedad”. Otros análisis sobre la configuración del conflicto en Medellín (Alonso, Giraldo y Sierra, 2007; Giraldo Lopera, 2012; Cortés 2013; Oliveros, 2012) han enunciado que, aunque se reconocen múltiples y diversas manifestaciones de violencias en Medellín estas obedecen a lógicas del conflicto armado urbano. Es decir, a nivel general las

problemáticas de inseguridad y convivencia que tienen una incidencia en los hechos victimizantes que se han ido practicando de forma sistemática a la ciudad tienen una relación directa con el conflicto armado urbano que se ha configurado y evolucionado históricamente como ya se mencionó en el capítulo anterior.

Al respecto Cortés (2013) enuncia que el DFI da cuenta de una:

“una violencia instrumental, táctica y estratégica por medio de la cual los actores armados la utilizan como una medida coercitiva persiguiendo un fin determinado. Es decir, cuando la violencia es ante todo usada para controlar a la población, ésta se convierte más en un recurso que en el producto final. Por lo tanto, la finalidad de la violencia como causa de DFI es dar forma al comportamiento de un público objetivo, es decir, la violencia lleva a cabo una función comunicativa con una clara dimensión de disuasión, basada en los momentos de miedo y épocas de terror”. (Cortés, 2013, p. 15)

Este análisis del DFI permite entonces identificar que hay una instrumentalización de la práctica con fines que van más allá de lo delictivo. Utilizar el DFI para ordenar, controlar, imponer justiciar y establecer formas de comportamiento social evidencia un interés por impactar de forma determinada en el conflicto armado urbano de la ciudad. La instrumentalización del miedo como forma de coacción y disuasión que se refleja en el aumento de desplazamientos forzados en la ciudad ya había sido expresada por Oliveros (2012)

“Imperó entonces la “ley del silencio”, en la que las víctimas, debían negar su condición de víctimas en los espacios públicos y comunitarios y desplazarse a otros territorios para evitar hostigamientos o amenazas a sus vidas o a la de sus familiares. El indicador que muestra con más fuerza el aumento en la realización de este tipo de prácticas es el de desplazamiento forzado intraurbano el cual tuvo un incremento inusitado en el año 2005, que sólo evidenció una realidad latente: la necesidad de huir. Huir de los productores de miedos que los perseguían, fugarse de la guerra y

del conflicto cruento pero silenciado que vivía la ciudad, escapar de la “pacificación”, y encontrar un modo de vida más tranquilo en el que el terror no fuese una característica implícita de la realidad” (Oliveros, 2012, p. 139-140).

En este sentido, quienes son desplazados son víctimas de un conflicto que evidencia algunos actores que no son tan ambiguos y que están anclados a estructuras organizadas “neoparamilitares” que quedaron como legado y herencia de la desmovilización de las AUC. De esta forma, de forma alternativa a lo que en su momento sugirió la Gerencia para la Coordinación y Atención a la Población Desplazada, el DFI sería un mecanismo, un medio, un vehículo utilizado en medio del conflicto armado urbano que tiene en su raíz un interés de control, dominación y expansión territorial por parte de grupos armados ilegales.

Por otra parte, la visión adoptada en este documento en el 2010 por la Alcaldía de Medellín no puede usarse de pretexto para la no intervención a la problemática pues la acción del Estado debe pasar por encima de la discusión de la ambigüedad del conflicto. Es decir, es responsabilidad del Estado poder garantizar la soberanía territorial, la seguridad integral a sus ciudadanos y la garantía de los derechos fundamentales. La no atención a esta problemática da cuenta de graves omisiones en términos de garantía de los Derechos Humanos y garantía de los derechos de las víctimas.

Precisamente, con referencia al análisis de la política pública adoptada en el Acuerdo 049 de 2007, podríamos decir que el componente de prevención y protección ciudadana se queda un poco corto para la intervención de la problemática. A través del Plan Integral Único 2010-2017 se definen algunas acciones para combatir y enfrentar a los actores armados ilegales, no obstante, las estrategias de prevención están condicionadas a la atención en emergencia y no a la intervención estructural de la problemática. Esto puede explicarse en cuanto no es posible intervenir de forma idónea los problemas que no se reconocen y comprenden adecuadamente. Es decir, la forma como se problematiza el DFI y sus causas es fundamental para establecer las estrategias de solución. Ya que no hay estudios detallados que permitan elaborar una línea base sobre el DFI, las estrategias que se proponen carecen de un diseño

fundamentado en un reconocimiento explícito de la problemática; esto resulta una tarea apoteósica si se considera que el conflicto armado es “ambiguo”.

Como ya se había manifestado, tanto en la administración de Fajardo (2004-2007) como en la de Salazar (2008-2011) las trabas para el reconocimiento a la calidad de víctimas de desplazamiento forzado, para quienes son víctimas de DFI tienen una relación directa con esta idea de conflicto “ambiguo”. Los argumentos del “conflicto ambiguo” indican en fortalecer argumentos para negar el registro de las víctimas como son: irregularidad del conflicto armado; naturaleza y tipología ambigua e imprecisa sobre los actores; múltiples intereses de confrontación que van más allá del conflicto político.

En dichos contextos se plantea un debate en torno a varios tipos de visiones sobre acciones gubernamentales al problema del DFI. Por un lado, existe la consideración de la prevención del DFI en el cual se define que deben preverse acciones gubernamentales focalizadas en los territorios donde se manifiesta con mayor intensidad el fenómeno, buscando contener los eventos de éxodo y la superación de los factores de riesgo asociados al desplazamiento (Alcaldía de Medellín, 2010, pág. 33). Es decir, es importante reconocer que, si ha habido acciones institucionales tanto en la alcaldía de Fajardo como en la de Salazar, pero la forma de abordar la problemática no posibilitó medidas que permitiesen intervenir estructuralmente el DFI.

Ahora bien, las acciones institucionales también se ven afectadas por un asunto de legitimidad y confianza en la fuerza pública y en la institucionalidad. Durante la administración de Fajardo se habló de connivencia, e incluso llegó a hablarse de “donbernabilidad”, para aludir que un actor armado tenía cierto control sobre las dinámicas de inseguridad en Medellín, incluido el DFI (Silla vacía, 2018, mayo 16). Más allá de detenernos en este punto, la pregunta acá estaría enfatizada en cómo realizar acciones de contención al DFI, cuando la fuerza pública no garantiza la seguridad de los habitantes para que estos no se sientan vulnerables. Más aún, cuando en las experiencias recientes del

conflicto armado se evidencia que hay una incidencia de los grupos armados ilegales en la en la instauración de justicia y en el aumento o disminución de los indicadores de seguridad:

El reconocimiento de este tipo de actores ilegales y sus órdenes alternos, que muchas veces suplen en sus funciones al Estado, conspiran para que estos anhelos [de democracia, paz y justicia social] puedan consolidarse para buena parte de los habitantes de la ciudad; por lo que se hace necesario identificarlos y reconocerlos para poder intervenirlos. (...) Sin embargo, mientras este reconocimiento no se haga, y las administraciones municipales sigan negando el poder de las estructuras paramilitares en la ciudad, Medellín estará condenada a debatirse entre la anarquía delincencial y un poder hegemónico ilegal que la regule y la pacifique: de esta dinámica dependerá que la ciudad esté en paz o en guerra (Oliveros, 2012, p. 143)

Con base a lo anterior, es importante reafirmar que la problemática del DFI desde las acciones gubernamentales deben tener en cuenta la complejidad de las dinámicas del conflicto armado en Medellín que ya fueron nombradas en el capítulo anterior.

Aunque el Acuerdo 049 de 2007 no responde a la problemática de conflicto armado urbano como causa fundante del DFI, su operativización si evidencia estrategias de contención que no apuntan directamente a intervenir el problema de forma estructural sino de forma paliativa. En consecuencia, en la Línea Estratégica 1 del PIU (a través del cual se da cierta operatividad a la política) se establecen mecanismos de prevención del desplazamiento forzado con el objetivo de prevenir el DFI e impulsar medidas interterritoriales de prevención. Este lineamiento estratégico fundamentado en la Política Pública, en el PIU Municipal y en el Plan de desarrollo 2008-2011, procuró mediante acciones concretas dar respuesta a la interpretación que sobre el problema de DFI hizo la administración Municipal a través de diferentes documentos de trabajo interno. Estas estrategias son: Adecuación institucional, Prevención, Protección y Atención.

Tabla 2: Línea estratégica

LINEA ESTRATÉGICA 1		
Prevención del Desplazamiento Forzado		
OBJETIVO DE LA LÍNEA		
Prevenir el desplazamiento forzado intraurbano e impulsar medidas interterritoriales de prevención		
PROGRAMAS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS GENERALES	PROYECTOS ESTRATÉGICOS
Prevención del desplazamiento forzado intraurbano e impulso de medidas interterritoriales de prevención.	Prevenir el desplazamiento forzado intraurbano e impulsar medidas interterritoriales de prevención mediante la implementación de estrategias interinstitucionales.	Sistema de identificación, atención y seguimiento de situaciones de riesgo de desplazamiento forzado intraurbano. Fomento del arraigo y derecho a la ciudad. Fomento comunitario de medidas de prevención e impulso de medidas interterritoriales de prevención del desplazamiento forzado.

Fuente: PIU Medellín 2010-2017, capítulo Prevención.

El primer punto, hace referencia a conformar Mesas de Prevención y Protección bajo la coordinación de la Secretaría de Gobierno. Esta mesa permitiría tener cierta interlocución ante el nivel nacional para la incorporación del tema en la agenda nacional, además de atención inmediata a las necesidades de las víctimas de DFI, apoyo logístico de la fuerza pública y Fiscalía. Esta sería el escenario propicio para anunciar alertas tempranas de prevención del DFI las cuales podrían tener apoyo en otros programas liderados vinculados a la seguridad como son: Fuerza Joven, Medellín más Segura, delinquir no paga, Plan Desarme, etc.

Por otro lado, el PIU plantea un componente de protección y atención para el diseño de rutas y protocolos para la atención del DFI, que permita un acompañamiento más cercano a las víctimas a través de la gestión con la policía de medidas de protección y asesoría integral. De igual forma el acompañamiento en DDHH, temas jurídicos y apoyo psicosocial se realizaría a través de las entidades competentes a través del programa de Atención a Víctimas del Conflicto que hace parte del Plan de Desarrollo 2008-2011.

Esta reorientación con respecto a direccionar acciones que permitan la intervención de la problemática pone una responsabilidad mayor en la Alcaldía en cuanto:

“La Alcaldía de Medellín reconoce ampliamente que la realización de lo planificado y el logro de los objetivos propuestos en arreglo al DFI, en el marco de la compleja naturaleza del fenómeno antes planteada, estriba en una acción conjunta de la institucionalidad responsable del orden nacional, departamental y municipal, bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 34).

No obstante, vale decir que a pesar de dicho reconocimiento y de la voluntad de crear un diseño político que permitiese la articulación de acciones institucionales para la intervención de la problemática a través de la Mesa de Prevención y Protección y de las estrategias enunciadas en el PIU, la mayoría de estas propuestas no lograron consolidarse e impactar de manera efectiva la problemática de DFI.

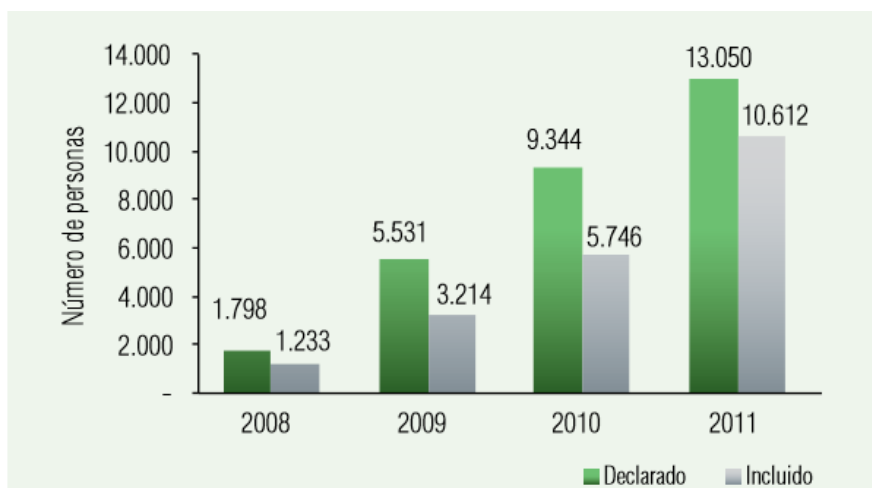
De hecho, la administración municipal se caracterizó por rivalizar con la Personería de Medellín debido a la información que este ente presentaba en los informes de DDHH. Esto evidencia que

“Los reiterados reparos realizados por el alcalde de Medellín, Alonso Salazar Jaramillo, así como por el secretario de Gobierno Municipal, Juan Felipe Palau, a los informes de derechos humanos producidos por la Personería en los que se señala que, pese a la acción de las autoridades civiles y policiales, las afectaciones generadas por la guerra entre bandas criminales que padece la capital antioqueña continúan en ascenso, no tienen de buen humor ni al personero Municipal, Jairo Herrán Vargas ni a la Personera Delegada para los Derechos Humanos (Updh), Ana Patricia Aristizábal”. (El Tiempo, 2011)

En este sentido, aunque las acciones institucionales continuaron siendo cuestionadas por entidades como la Personería de Medellín, la problemática pareció no tener un suficiente agenciamiento por parte del gobierno local para la intervención de la problemática. De hecho, cuestiona bastante que los llamados de atención, monitoreo y seguimiento causen malestar por parte de la máxima autoridad del gobierno local como lo es el alcalde.

A pesar los esfuerzos de la administración municipal por intentar atender la problemática, al finalizar la administración de Salazar el aumento en el número de casos de DFI fue de 625% entre el 2008 y el 2011 (Medellín Como Vamos, 2012). Esto evidencia que, a pesar de los esfuerzos institucionales, del reconocimiento de la problemática y de los avances en materia de política pública para que la problemática fuese reconocida en la agenda pública municipal, la implementación de los esfuerzos institucionales no logró impactar de forma adecuada puesto que en el cuatrienio de Salazar la problemática evidenció un crecimiento progresivo.

Gráfica 3: Medellín: desplazamiento forzado intraurbano, 2008-2011



Fuente: Medellín Cómo Vamos, 2012, p. 40

Para finalizar este análisis, vale la pena resaltar que la falta de reconocimiento y agendamiento no es una dificultad exclusiva de las administraciones municipales. Para el período 2004-2011 no había a nivel nacional políticas públicas nacionales que mencionasen o visualizasen la problemática, tampoco existían rutas, protocolos o recursos para su prevención y atención, lo cual dificulta también que los entes territoriales a nivel municipal pudiesen tener instrumentos y referentes para el diseño de estrategias de atención y superación de la problemática.

Podría decirse que las diferencias entre la administración de Fajardo y Alonso son notables, en cuanto en la administración del segundo por lo menos se visibilizó la problemática y las intervenciones sirvieron de línea base y prueba piloto para las administraciones siguientes. Sin embargo, como asuntos pendientes en ambas administraciones quedaron las dificultades con el registro de las víctimas de DFI, la protección y restitución de predios a nivel urbano, y la articulación con entidades territoriales a nivel departamental y regional.

3.5 Acercamiento a las acciones gubernamentales en el marco de los lineamientos adoptados para el diseño y formulación de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín.

Uno de los procesos que nos permite identificar una de las acciones gubernamentales a las que ha dado lugar el fenómeno del DFI en Medellín, se encuentra en el diseño de la política pública Municipal acompañada por Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. En dicho proceso, se elaboran los lineamientos de la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín.

Dicho trabajo, realiza una descripción de los resultados del proceso de diseño y formulación de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. Allí se recolectan la experiencia de institucionales y organizacionales durante el primer Seminario- taller realizado los días 23 y 24 de abril de 2007; enmarcado en el proceso participativo del diseño y formulación de una política pública para el desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.

En dicho texto, se contemplan los 8 componentes centrales:

1. El enfoque y conceptos básicos de la política pública con los que trabajaba las instituciones y organizaciones;

2. Los referentes normativos en los niveles: internacional, nacional, departamental y local, en los cuales se fundamenta el accionar de las instituciones y organizaciones;
3. Los alcances de las acciones desarrolladas por estas entidades, referidas a la población sujeto, territorio, tiempo, sectores y relación con los Sistemas de Atención nacional y departamental;
4. Los objetivos relacionados con las diferentes fases de atención: Prevención, Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Reconocimiento, Restablecimiento y Reparación;
5. Los planes, programas y proyectos desarrollados en la lógica de las mismas fases de atención;
6. Los actores de la decisión y responsabilidades, con y sin obligación legal, así como la relación que se tiene con cada uno de ellos;
7. La financiación en la que se aborda el monto total y las entidades financiadoras;
8. Las estrategias transversales, Sistematización e Investigación, Formación y capacitación, Comunicación y difusión, Caracterización y Diagnóstico participativo, Diagnóstico, ajuste y fortalecimiento institucional, Sistema de Información, monitoreo y evaluación

Para fortalecer las capacidades institucionales, la formulación de dicha política pública tuvo la participación de otras instituciones tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento Administrativo de Planeación, las Secretarías de Gobierno, Educación y de las Mujeres, y la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada (UAO). De igual forma, del Ministerio Público encontramos la participación de la Procuraduría Provincial del Valle de Aburrá y la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín. (UPDDHH)

Se destaca también la presencia de organizaciones como las ONG Corporación Manos de Amor y Paz (MANAPAZ) y HANDICAP Internacional (HI). Así mismo hace participación

la Organización de Población Desplazada, Mesa de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada del Municipio de Medellín.

Cada una de estas instituciones y organizaciones plantearon su posición con respecto a las víctimas de desplazamiento según su experiencia y competencia, proponiendo una atención diferencial a la población víctima, desde donde se consideren sus perfiles o condiciones por otros aspectos de vulnerabilidad, como ciudadanos en discapacidad, mujeres, menores, entre otras categorías. Con esto, se planteó la implementación de estrategias de atención integral de la población víctima de desplazamiento bajo los enfoques de derecho, diferencial, de género, de política pública, de reparación y de desarrollo.

Entendiendo esto, es pertinente citar la visión de la Personería de Medellín al asumir que el desplazamiento se da a través de la:

“existencia conflicto armado interno y que el mismo genera desplazamiento forzado el cual se entiende como Delito de Lesa Humanidad y Crimen de guerra” lo cual significa que, “dichas víctimas son civiles por tanto no participan en las hostilidades y deben ser protegidas de manera integral por parte del Estado, lo que quiere decir que deben ser sujetos de una política de protección especial y específica”. (Instituto de Estudios Políticos, 2007, pág. 11)

En este caso, es fundamental destacar como se avanza en la articulación entre la institucionalidad y organizaciones del sector social y comunitario, donde representantes de este último, reconocen no solo el valor de sus acciones, sino también la importancia de fortalecer la presencia institucional y un mejor desempeño en las acciones de protección a la población víctima “Siempre teniendo en cuenta que la acción de ONG, NO ES SUSTITUTIVA DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL, es complementaria”. (Instituto de Estudios Políticos, 2007, pág. 11)

En este documento podemos ver la descripción y análisis de la respuesta de la institucionalidad a través de sus acciones gubernamentales, observando las bases normativas en las cuales cada institución u organización basa su competencia, y esto es importante ya

que en el presente trabajo referenciábamos como las acciones gubernamentales no se limitan exclusivamente a las políticas públicas, pues si bien aquí se hace equipo para el proceso de formulación y diseño de la política pública, es evidente con los argumentos normativos en los que se basan éstas y los cuáles asumimos como acciones gubernamentales.

Estos ejes normativos no son genéricos y mucho menos enfocados principalmente al tema del desplazamiento, como veníamos diciendo, son referentes importantes a las condiciones de los ciudadanos desde los diferentes hechos victimizantes y/o condiciones de vulnerabilidad y necesidad de restitución de derechos.

Esto también da cuenta que, en nuestro contexto, la población en calidad de desplazamiento también hace parte de diferentes grupos vulnerables y víctimas de otras vulneraciones a sus derechos como el acceso a la educación, atención a la población en situación de discapacidad, entre otros y que se hace necesaria una atención pluridimensional.

En tal sentido vemos acciones gubernamentales direccionadas o que apuntan a estos otros temas, con la finalidad de garantizar los derechos de los ciudadanos y eso está bien, pero no puede perderse de vista que, estos ciudadanos también hacen parte de la gran lista de personas en situación de desplazamiento al interior de la Ciudad.

Ahora bien, si entendimos que el DFI es una condición de desplazamiento forzado, como ya lo hemos mencionado aquí, los hechos generadores de esta condición se han dado a través de las dinámicas y contextos propios al conflicto armado urbano dado en la ciudad de Medellín, el cual como ya vimos ha tenido mutaciones relevantes en nuestro periodo de estudio. Analizar la acción gubernamental ha sido nuestro propósito principal en esta monografía, por ello era pertinente asumir una descripción de la situación en la cual se circunscribe el fenómeno del DFI en Medellín deslumbrando el contexto dinámico en que se ha manifestado el conflicto armado urbano en la ciudad.

Los lineamientos de la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín nos dan un acercamiento a la

construcción de una Política Pública, pero al mismo tiempo se constituye en una acción gubernamental que quiere comprender el fenómeno del desplazamiento forzado a la vez que brindar, desde múltiples escenarios, respuestas a las necesidades de la población en calidad de víctimas y garantizar sus derechos como ciudadanos.

Una de las dependencias clave para entender el accionar gubernamental es el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD) quien ha liderado el proceso de diseño y formulación de la política pública de atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín

En este sentido se hacía importante hacer un acercamiento a la labor del CLAIPD con el fin de recopilar evidencia acerca de la acción gubernamental referente al desplazamiento forzado en la ciudad. Indagar por el trabajo del Comité, requirió observar su trabajo desde el interior, entendiendo el mismo como una acción gubernamental, sin embargo, a raíz del contexto en el cual se da culminación a este trabajo de grado (año 2020)⁷, enmarcado por una pandemia global con asilamientos y reconfiguración de las dinámicas sociales, no fue posible acceder a este material. Por ello se hace valioso la información encontrada en los lineamientos a publicar por el Instituto de Estudios Políticos de la UdeA sobre el diseño y formulación de la política pública mencionados antes aquí.

⁷ Cabe destacar que, siguiendo la recomendación del jurado evaluador, se realizó una solicitud a través de un derecho de petición a la Secretaría de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos las actas e informes de actuación del Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada (CLAIPD). Sin embargo, frente a los tiempos de respuesta contemplados por la ley, a la fecha de entrega del trabajo escrito con los cambios y correcciones sugeridas por el jurado evaluador, no recibí ninguna respuesta por parte de la administración municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

El DFI es una problemática que requiere de una comprensión panorámica que incluya de manera diferenciada el enfoque territorial y poblacional de los contextos en los que se presenta. Para el caso de la ciudad de Medellín es importante entender la manera en que se ha manifestado el conflicto en la ciudad y cómo las manifestaciones de violencia y las prácticas y la confrontación entre actores legales e ilegales hacen parte de la problemática. El conflicto en la ciudad de Medellín ha mutado a lo largo de la historia, pero las prácticas y actividades vinculadas al conflicto armado urbano siguen siendo un factor fundamental en la estructuración de relaciones sociales, políticas, económicas, culturales y territoriales de la realidad de la ciudad. Más allá de llegar a una etapa de finalización del conflicto, la ciudad ha sufrido diferentes momentos donde el DFI ha sido una práctica que se intensificó desde mediados de la década del 2000, época que coincide con la desmovilización de las AUC y el afianzamiento de estructuras armadas “neoparamilitares” en gran parte del territorio medellinense.

Medellín llegó a ser considerada como una de las ciudades más violentas en el mundo en la década de los noventa. Prácticas victimizantes como el DFI, han impactado de forma tan profunda en el tejido social y las formas de relacionamiento vecinal y ciudadano, al punto de normalizar en algunos contextos las prácticas de violencia y negar su impacto y reconocimiento. Esta situación se agudiza ante la falta de reconocimiento de la problemática por parte de la administración de la problemática por parte de los entes institucionales que tienen capacidad de decisión e incidencia en las políticas públicas. Uno de los efectos de este desconocimiento, son los altos niveles de tolerancia y el no reconocimiento propio como víctimas de parte de una gran cantidad de desplazados a nivel intraurbano en la ciudad: la migración forzada urbana no se reconoce entonces como una forma real de desplazamiento forzado semejante en sus efectos e impactos a la que se produce cuando se migra del campo a la ciudad.

El DFI no es una práctica que se haya dado exclusivamente en la última década. Históricamente la práctica ha estado ligada a los momentos de intensificación del conflicto armado urbano en Medellín, pero su visibilización y caracterización es reciente siendo fundamentales los trabajos realizados por Atehortúa. No obstante, a pesar de que esta práctica obedece a una forma de coacción y dominación utilizada por actores armados ilegales principalmente, en el período de estudio 2004-2011 no se evidencia que haya un reconocimiento claro y agendamiento constante de la problemática que permita darle gestión y trámite, a través de estrategias institucionales adecuadas, contextualizadas y eficaces.

Si bien en esta investigación enfatizamos en las acciones gubernamentales que se realizaron a nivel local, estas tienen una conexión directa con órdenes y escalas que trascienden el ámbito de ciudad, conectándose con dinámicas y disposiciones a nivel regional y nacional. Este llamado de atención es importante pues la articulación y buenas relaciones intergubernamentales pueden ser factores fundamentales para que las acciones gubernamentales en torno al DFI puedan tener un mayor impacto.

Así, la falta de articulación, las relaciones aisladas y poco fluidas entre entes institucionales (como la Personería, la UAO y las diferentes secretarías) incide en que no fluya la información y los análisis de contexto para tener una visión completa de la problemática. A pesar de que la Personería de Medellín, denunció (con cierta timidez y sin mucha profundidad) el crecimiento del DFI y la necesidad de propiciar estrategias de intervención para atender las consecuencias del problema, no hubo una respuesta clara, ni un efecto en las políticas de seguridad, políticas de garantía de los derechos humanos y políticas de atención a las víctimas.

Las cifras sobre DFI no están consolidadas ni dan cuenta de un registro unificado. La Personería de Medellín se consolidaron unas cifras, mientras la UAO y Acción Social (entidades del orden nacional) tienen otras que finalmente son los que quedan registrados en la UARIV. Vale decir que no es responsabilidad de la Alcaldía de Medellín estas situaciones que superan su escala y posibilidades de intervención.

Sin embargo, no hay triangulación de la información, ni unificación de esta. Inclusive, según lo que se evidencia en el plan de desarrollo de Salazar, la falta de consolidación en las cifras de DFI determina que estas puedan ser utilizadas políticamente para presentar un problema con un impacto reducido. En el recorrido de este trabajo investigativo, monografía para aspirar el título de politólogo, se deja en evidencia que el DFI es un problema latente en Medellín. A pesar de ello, es difícil analizar el tema cuantitativamente a falta de fuentes que permitan precisar el número exacto de víctimas de desplazamiento intraurbano en Medellín.

Durante el período de estudio 2004-2011 se evidenció que no hay una comprensión de Medellín como un territorio con singularidades en lo referido a la comprensión y dimensión del conflicto armado urbano que históricamente se ha desarrollado en el territorio. Esto determina, que a pesar de que Medellín fuese reconocido como una ciudad principal, que acogió y fue receptora una gran cantidad de víctimas de desplazamiento forzado provenientes de todas partes del país, no es tan reconocida como ciudad expulsora y propiciadora de desplazamiento forzado producto de las dinámicas urbanas del conflicto.

El considerar que el tema del desplazamiento forzado en Medellín es problemático únicamente en lo que se refiere a la población que migra a la ciudad, es una visión errada y reducida. La problemática es mucho más compleja, inclusive si se considera que en las zonas periféricas muchas de las familias desplazadas pudieron ser “revictimizadas” por grupos armados al inferir que estas eran colaboradas de la guerrilla o tenían nexos insurgentes. También la revictimización se da cuando los grupos armados buscan adquirir el control de un territorio sembrando prácticas de terror e instrumentalización del miedo que lleva a que muchas familias abandonen sus residencias o trabajos.

Está claro entonces que Medellín es una de la ciudad en el país con más víctimas de población en calidad de DFI. Sin embargo, la pregunta por lo que se ha generado desde lo local para intervenir en la problemática llevó al análisis de las acciones gubernamentales, encontrando que tanto en los planes de desarrollo como en la política de atención a la población desplazada las acciones no logran intervenir la problemática de forma concreta y no aluden de un diseño

de política pública que reconozca y atienda la problemática de acuerdo con la complejidad con la que esta se presentó.

Esto también se hace visible al analizar el diseño y formulación de la Política Pública, pues si bien hay una articulación pluridimensional en el proceso en la cual participan diferentes entidades y organizaciones, cada una de estas enmarca su interés desde la definición de sus propias competencias, y claro que garantizan atención a población víctima y en estado de vulnerabilidad, pero no propiamente desde la concepción del DFI.

No obstante, como bien lo dijimos en este escrito, las acciones gubernamentales no se limitan a la generación de políticas y valoramos el proceso de diseño y formulación de la Política Pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín porque éste a su vez es una manifestación de las acciones gubernamentales en el sentido que lo adoptamos en la definición del concepto capítulos atrás.

Vemos entonces que las acciones gubernamentales en Medellín fueron direccionadas a diversos temas, entre ellos el fenómeno del Desplazamiento forzado, pero en el sentido general que conlleva el concepto, es decir el desplazamiento del campo a la ciudad, y con un énfasis en garantizar los derechos de los ciudadanos, hecho que está bien, pero no puede perderse de vista que, estos ciudadanos aparte de ser personas en estados de vulnerabilidad, también hacen parte de la gran lista de personas en situación de desplazamiento forzado al interior de la ciudad, es decir, de DFI.

El mayor reconocimiento institucional se da a través del documento elaborado por la Gerencia para la Coordinación y Atención de la Población Desplazada. El mismo, es importante en cuanto evidencia la problemática.

Las respuestas normativas expresadas en políticas públicas se evidenciaron en acciones gubernamentales que buscaron mitigar el fenómeno, prevenir la victimización y desarrollar programas de atención a las víctimas. Estos, no lograron superar las expectativas, no solo por

la manera particular en que interactúan los actores en el conflicto, o como lo dice la misma Alcaldía, la manera ambigua en que se da el conflicto es un obstáculo en la generación de estrategias de intervención al problema. Además, la administración municipal demandó que se agende la problemática a nivel nacional, y que se trabajase en conjunto para entre las diferentes administraciones, nacional, departamental y municipal para establecer políticas, recursos y esfuerzos en pro de combatir el DFI según los contextos en donde se generen.

Este planteamiento de la administración municipal tiene todo el sentido pues era necesario (y hoy lo sigue siendo) que a nivel nacional se genere una Política Pública sobre el DFI, con enfoque territorial. Los programas existentes, a los que se ciñó el acuerdo 049 de 2007, hacen parte de la política pública para el desplazamiento forzado, y como quedó ejemplificado en este trabajo, son fenómenos que, si bien victimizan la población a través del desplazamiento, se dan en función de lógicas y dinámicas que no necesariamente evidencian las dinámicas de los conflictos propias de la ciudad de Medellín y eso ya es una connotación determinante en la caracterización del desplazamiento forzado en las ciudades. Es decir, el desplazamiento como el hecho victimizante que más ha afectado a la población colombiana debería de tratar con una mayor profundidad el estudio del DFI como una estrategia silenciosa de control territorial y dominación utilizada por actores armados ilegales principalmente vinculados a formas organizativas de tipo “neoparamilitar”.

BIBLIOGRAFIA

- Agencia de Prensa IPC (2011). *Personería de Medellín: molesta por cuestionamientos de la alcaldía*. Consultado el 24 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa_joomla/index.php/democracia/83-general/482-personeria-de-medellin-molesta-por-cuestionamientos-de-la-alcaldia.
- Aguilar, L. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Consultado el 10 de Abril de 2016. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.
- Aierdi, X. y Celis, R. (2015). *Migración o desplazamiento forzado Las causas de los movimientos de población a debate*. En: Cuadernos Deusto de Derechos Humanos (81), Bilbao.
- Alcaldía de Medellín (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007*, Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2010). *Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín*, Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2010). *Exploración de las nuevas dinámicas del Desplazamiento Forzado Intraurbano*, Medellín.
- Alonso Espinal, M. (2007). *Medellín: El complejo camino de la competencia armada*. En: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos, Bogotá.
- Alonso, M. (2003). *Violencia política y seguridad ciudadana*. Instituto de Estudios Políticos, Medellín, Universidad de Antioquia.
- Atehortúa, C. (2008). *Caracterización del Desplazamiento Forzado Intraurbano. Medellín 2000-2004*. En: Diversidad y Desigualdad, Núm. 14.

- Atehortúa, C. (2007). *Caracterización del Desplazamiento Forzado Intraurbano Medellín 2000-2004*, Medellín, Antioquia, Colombia.
- Atehortúa, C. (2009). *Límites para el concepto de desplazamiento forzado intraurbano. el papel de la acción de tutela y de la jurisprudencia en su construcción*. En: *Diálogos de saberes*, Núm. 30, pp. 241-260.
- Bautista, F. (2012). *Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad*. En: *Convergencia*, Núm. 14.
- Briceño-León, R. (2002). *La nueva violencia urbana de América Latina*. En: *Sociologías*, Núm. 8, pp. 34-51
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990). *La Violencia Urbana en Colombia: Síntesis de un Estudio Exploratorio en una Ciudad Colombiana*. En: *Boletín socioeconómico*, Núm. 20, pp. 41-55
- Caracol Radio. (07 de Mayo de 2013). Caracol Radio. Recuperado el 15 de 05 de 2014, de https://caracol.com.co/radio/2013/05/07/judicial/1367911800_894056.html
- Carrión, F. (2003). *La violencia urbana y sus nuevos escenarios*. En: ENLACE. Revista de la Escuela de Estado mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Núm. 11, pp. 32-35.
- Chali, J. A. (2012). *Formación de agenda pública en la sociedad mundial*. Encrucijada Americana, 74-94. Cifuentes, Y. C. (8 de Mayo de 2013). Agencia de Prensa IPC. Recuperado el 14 de Julio de 2012, de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2013/05/08/cuesta-abajo-salieron-los-desplazados-de-la-loma/>
- CNMH – Comisión Nacional de Memoria Histórica (2015) *Una nación desplazada: Informe Nacional de Desplazamiento Forzado*. Bogotá, CNMH – UARIV.

Congreso de Colombia. (25 de 07 de 2005). [fiscalia.gov.co](https://www.fiscalia.gov.co). Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES. (2013). *Desplazamiento Forzado Intraurbano y soluciones Duraderas*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.

Corporación Viva la Ciudadanía (2011). *Semanario Virtual Caja de Herramientas N° 239. Corporación Viva la Ciudadanía*. Consultado el 4 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/active/43802>

Cortés, P. (2013). *Protección de personas afectadas por el Desplazamiento Forzado Intraurbano en Colombia: un nuevo reto para la Acción Humanitaria: Casos de estudio: Medellín y Buenaventura*. Trabajo de grado para obtener el título en Máster Universitario Erasmus Mundus en Acción Humanitaria Internacional. Bilbao: Universidad de Deusto

El Espectador (2013). *Seis ciudades de Colombia entre las más violentas del mundo*. Disponible Online en: <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/seis-ciudades-de-colombia-entre-mas-violentas-del-mundo-articulo-461140>

El tiempo (2015). *Cifra de desplazados aumentó 29% en Medellín*. El Tiempo. Disponible Online en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16410091>. Consultado el 10 de Julio de 2017

Franco, V. (2003). *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Siglo del Hombre.

Franco, V. (2003 A). *Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de Medellín en la década del noventa*. En: Balbín, J. (2004). *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*, pp. 60-82. Medellín: IPC.

- Fondo Monetario Internacional (2007). *Manual de transparencia fiscal*. FMI (ed.).
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao.
- Gil, M. (2010). *Paramilitarismo y conflicto urbano: relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005*. Trabajo de grado para optar al título de Magister en Estudios Políticos. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Giraldo, L. (2012). *Dimensión Política del Conflicto Armado Urbano en Medellín 2007-2011*. Medellín.
- GMH - Grupo de Memoria Histórica (2013) *Colombia: memorias de guerra y dignidad: informe general*. Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá: CNMH.
- Gómez, J. D., Bermúdez, C. T., & Luque, N. S. (2007). *Nombrar lo Innombrable. Reconciliación desde las perspectivas de las víctimas*. Bogotá.
- Hueso, V. (2000). *La transformación de los conflictos por medios pacíficos*. En: Cuadernos de Estrategia, Núm. 111, pp. 125-159.
- Ibáñez, A. (2007). *El desplazamiento Forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*, Bogotá, Ediciones CEDE, Universidad de los Andes, 2008.
- Insuasty, A. (2010). *Las víctimas en contextos de violencia e impunidad: Caso Medellín*. Medellín: Pregón.
- Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia (2007). *Lineamiento política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento,*

restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. (S.P.)

Instituto Popular de Capacitación (2003). *Violencias y conflictos urbanos : un reto para las políticas públicas*. Medellín: IPC, Instituto Popular de Capacitación Editorial/Editor.

Kaldor, M. (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquest Editores.

Londoño, A. (2016). *Avatares del conflicto armado en Colombia y el paramilitarismo en Medellín (1995-2015): un camino hacia la construcción del concepto de víctima*. Trabajo de grado para optar al título de antropóloga. Medellín: Universidad de Antioquia.

Lopera Tobón, C. (2012). *Análisis de la acción gubernamental de restitución de viviendas a población víctima del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín durante los años 2004 – 2007 desde un enfoque de análisis de Políticas Públicas*. Tesis para optar para el título de Magister en Ciencias Políticas. Medellín: Universidad de Antioquia

Martínez, P. (2005). *El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica*. En: *Pensamiento & Gestión*, Núm. 20, pp. 165-193. Disponible online en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>. Consultado el 2 de abril de 2017.

Martínez, O. (2008). *Desplazamiento Forzado Intraurbano y Ciudadanía Medellín 2008*. Medellín .

Medellín Como Vamos (2012) *Análisis de la evolución de la calidad de vida de Medellín 2008-2011*. Medellín.

- Mendoza, Andrés. (2012). *El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del estado*. En: Revista de Economía Institucional, Núm. 14, pp. 169-202
- Oliveros, Juan Fernando. (2012). *Ciudadanías del miedo en Medellín: análisis de su transformación durante la administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 - 2007)*. Medellín.
- Organización de las Naciones Unidas (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. Disponible en: [\[http://www.idpguidingprinciples.org/\]](http://www.idpguidingprinciples.org/).
- Pérez, E. (2007). *Los Derechos Sociales en serio: Hacia un diálogo entre derecho y Políticas Públicas* Bogotá.
- Personería de Medellín (2004). *Balance De La Situación De Derechos Humanos En Medellín Durante El Año* . Medellín.
- Personería de Medellín (2006). *Informe semestral de la situación de los Derechos Humanos en la ciudad de Medellín*. Medellín.
- Personería de Medellín (2009). *Informe ejecutivo de Derechos Humanos 2009*. Medellín.
- Personería de Medellín (2010). *Informe Semestral. Situación de los Derechos Humanos en Medellín 1-2010*. Medellín.
- Red Nacional de Información (2017). *Estrategia Integral de Caracterización: Antioquia – Medellín*. Fecha de corte: septiembre 1 de 2019. Consultado el 05 de octubre de 2019.
- Restrepo, J. D. (11 de 8 de 2008). ¿Por qué crece la violencia en Medellín? Semana.com.
- Rojas, J. (2001) *Desplazados: lógicas de guerra incertidumbres de paz*. Bogotá.

- Roth, A. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez, L. (2008). *El desplazamiento forzado intraurbano: negación del derecho a la ciudad*. Parte de: Riaño, P., Villa, M. y otros (2008). *Poniendo tierra de por medio: migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región
- Semana (2016) *Neoparamilitarismo: un monstruo de mil cabezas*. En: Revista Semana, Orden Público. Consultado el 11 de Julio de 2017. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/clan-usuga-bacrim-o-paramilitares/468626>
- Sentencia T-268/03Serrano, M. (2007). *Evaluando el impacto de intervenciones sobre el desplazamiento forzado interno. Hacia la construcción de un índice de realización de derechos*. Bogotá: Consejería en Proyectos-PCS.
- Sosa Cabrera, S. (2003). La génesis y el desarrollo del cambio estratégico: un enfoque dinámico basado en el momentum organizativo, pp. 132-139.
- Sosa Cabrera, S. y Verano, D. (2014). *El cambio estratégico en las empresas públicas desde la perspectiva directiva, Estudio de las televisiones regionales en España*. En: Innovar, Núm. 24, pp. 99-111.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). “Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985 a 2012”. Bogotá: UARIV.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017). *Interpretación y Análisis sobre las cifras del Registro Único de Víctimas*. Obtenido de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/node/643>

Uribe, M. (1998). *Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz*. En: Estudios Políticos, Núm. 13, pp. 11-37.

Villa, M. I. (2006) *Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía*. En: Revista Controversia, Núm. 187, pp. 11-45.