



Alcaldía de Medellín

SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL
GERENCIA PARA LA COORDINACIÓN Y ATENCIÓN A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA

UNIDAD DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento
forzado intraurbano en la ciudad de Medellín

Medellín, julio 2010

Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado
intraurbano en la ciudad de Medellín

Medellín, julio 2010

ALCALDÍA DE MEDELLÍN
SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL
GERENCIA PARA LA COORDINACIÓN Y ATENCIÓN A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA

UNIDAD DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
En cumplimiento del Acuerdo 049 de 2007 (Política pública
municipal para la prevención del desplazamiento forzado y la
protección, reconocimiento y reparación de los derechos de la
población afectada) y del Plan Integral Único -PIU- de Medellín
2010 – 2017

Foto portada: Cortesía David Estrada, 2010.

Contenido.

Presentación.....	4
1. Intensidad del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.....	7
2. Territorialización del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.....	13
3. El desplazamiento forzado en Medellín y Valle de Aburrá.....	21
4. Principales causas del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.....	25
5. Desplazamiento forzado Intraurbano y la reconfiguración de las conflictividades.....	27
6. Problema en la inclusión de la población desplazada en el Registro Único.....	29
7. La política pública local para la prevención y atención del desplazamiento forzado intraurbano y la coordinación interinstitucional como estrategia de superación.....	32
Conclusiones	38
Bibliografía.....	41

Presentación

La necesidad de regular e intervenir los problemas de política pública exige del Estado la movilización de los diferentes recursos con los que cuenta, uno de estos recursos tiene que ver con la construcción de caracterizaciones que develen las principales variables asociadas a la ocurrencia del problema de política pública y que más adelante serán intervenidas por dichas acciones de política, este es pues un principio fundamental de la administración efectiva de los recursos públicos, y para el caso del Estado colombiano, que en un contexto de austeridad fiscal soporta una profunda deuda social con sus ciudadanos, un fundamento ético de su funcionamiento. Lo anterior devela entonces el enfoque que sustenta nuestro interés por participar en espacios de carácter académico que de seguro alimentaran las definiciones que sobre el Desplazamiento Forzado Intraurbano (en adelante DFI) venimos trabajando en la Secretaria de Bienestar Social y la Gerencia.

En la actualidad el DFI es uno de los problemas de política pública que más preocupa a la administración municipal, en la medida que su ocurrencia, no sólo evidencia el recrudecimiento de las acciones violentas en la ciudad, sino que pone de manifiesto la necesidad de restablecer los derechos de las víctimas, que como bien se sabe es una tarea en la cual los entes territoriales nos sentimos cada vez más solos, es así como la Gerencia del desplazamiento forzado de la ciudad de Medellín desde hace ya un buen tiempo viene movilizando una serie de recursos con el fin de estudiar las diferentes aristas que se desprenden de la ocurrencia de este fenómeno para luego intervenirlas.

Resultado de lo anterior es el presente texto que en 7 apartados relaciona la expresión del DFI, en palabras de la profesora María Teresa Uribe, con las tramas y los dramas propios del conflicto que soporta nuestra ciudad: el primer apartado denominado la **“Intensidad del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín”** hace un recorrido genérico por las cifras que dan cuenta de la dimensión del DFI así como se establece un comparativo con las principales ciudades del país; el segundo, **“Territorialización del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín”** describe las formas en que el DFI afecta de manera diferenciada cada una de las comunas; el tercero, **“El desplazamiento forzado en Medellín y Valle de Aburrá”** insiste en la necesidad de conectar la ocurrencia del DFI en Medellín con las condiciones de conflicto y criminalidad de los demás municipios del área

metropolitana; el cuarto y quinto, **“Principales causas del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín”** y **“Desplazamiento forzado Intraurbano y la reconfiguración de las conflictividades”** presentan las principales pistas analíticas que desde la Gerencia se vienen trabajando para definir claramente las causas e impactos asociados al DFI; el sexto, **“Problema en la inclusión de la población desplazada en el Registro Único”** insisten en la necesidad de trabajar sobre los problemas de subregistro asociados al DFI, que para el caso de la administración representa una limitante para el reconocimiento de los derechos de las víctimas; **“Política pública local para la prevención y atención del desplazamiento forzado intraurbano y la coordinación interinstitucional como estrategia de superación”**, que da cuenta del trabajo adelantado por la Alcaldía en pro de avanzar en la solución de este problema sin perder de vista que una mayor efectividad depende de una actuación frente a la situación de orden público en la ciudad; finalmente en el apartado de **“Conclusiones”** se presentan algunas hipótesis de trabajo que venimos discutiendo en la Gerencia así como recomendaciones de política que insisten en la necesidad de prevenir la ocurrencia del DFI.

En último término, la socialización de este estudio evidencia el interés de la administración municipal por colocar en la agenda pública sus representaciones, intereses y definiciones sobre el DFI, presentamos entonces los avances conceptuales y empíricos que venimos trabajando desde la administración municipal para de esta forma iniciar un diálogo constructivo con los demás actores (internacionales, nacionales y locales) de la política a fin de cualificar nuestra hipótesis de trabajo y por ende mejorar la efectividad de nuestras acciones de política.

Para la administración municipal a través de la Gerencia de desplazados de la Secretaria de Bienestar Social se constituye en un reto, una oportunidad y una necesidad la elaboración y presentación de una serie de informes sobre las dinámicas del desplazamiento forzado en Medellín y las relaciones del mismo con otros asuntos conexos, a través de su Unidad de Análisis y Seguimiento de la Política Pública; reto que supone entrelazar dos asuntos que en ocasiones no parecen coincidir; la investigación y reflexión sobre lo que hacemos y sobre los contextos y la atención propiamente dicha. Es nuestra decisión que a través de la mencionada Unidad, la alcaldía de Medellín seguirá produciendo informes y análisis sobre el desplazamiento forzado.

Resumen

Este informe tiene por objetivo dar cuenta de aspectos de la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín y de la actuación de la administración municipal, en esta dirección plantea entonces reflexiones que posibiliten un debate de cara a la necesidad de avanzar en la comprensión y atención del fenómeno en función de la prevención de éste y de la protección de las víctimas y la población.

Por otro lado, el informe hace un intento por avanzar en la descripción de las transformaciones en la intensidad del fenómeno del desplazamiento, generalmente abordado a partir de las bases estadísticas oficiales, para relevar problemas de orden sociológico y de reconfiguración de las conflictividades urbanas que hoy vienen a relevarse dentro del panorama del desplazamiento forzado, tradicionalmente articulado a la existencia del conflicto armado. Para ello se vale de nuevos estudios sobre violencia en contextos urbanos y el análisis de casos a partir de la revisión de una discreta muestra de denuncias de las víctimas del desplazamiento, aceptadas y rechazadas como tales por la entidad competente.

Metodológicamente el informe parte del acceso a fuentes primarias a través de Acción Social y los espacios de interlocución con la población que ha generado la Gerencia para la Atención Integral a la población desplazada. Se apoya en fuentes secundarias tales como informes de la Unidad Permanente de Derechos Humanos -UPDH- de la Personería de Medellín y otros generados por instituciones oficiales y de la sociedad civil de reconocida trayectoria en el estudio del tema, así como, el rastreo de medios escritos locales, regionales y nacionales. La información de carácter estadístico se construye a partir de datos oficiales suministrados por Acción Social y la Personería de Medellín, institución reconocida por la recepción del mayor número de denuncias en violación de DD.HH. Al respecto cabe señalar la disparidad en los datos, dada la función pública que cumple uno y otro organismo.

1. Intensidad del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín¹.

Acción Social registra para la ciudad de Medellín un total histórico de 178.486 personas en situación de desplazamiento forzado a mayo de 2010² de las cuales 13.541 son personas desplazadas intraurbanamente³, correspondientes a 2.953 hogares⁴. Ahora, si se observa el caso Medellín en comparación con las principales ciudades del país⁵, se encuentra que Santa Marta registra en su histórico 42.311 personas desplazadas bajo esta modalidad, cifra superior a la de Medellín, representando el 62% del desplazamiento intraurbano entre las principales ciudades (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Personas desplazadas intraurbanamente en las principales ciudades del país.

Principales Ciudades	Total Personas Desplazadas Intraurbanamente	
	Cantidad	%
Santa Marta	42.311	62,9%
Medellín	13.541	20,1%
Ibagué	4.487	6,7%
Cucuta	2.723	4,0%
Bogotá D.C.	1.606	2,4%
Cali	971	1,4%
Cartagena	721	1,1%
Bucaramanga	577	0,9%
Pereira	218	0,3%
Barranquilla	90	0,1%
TOTAL	67.245	100,0%

Fuente: Acción social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

¹ El desplazamiento forzado intraurbano es el traslado obligado dentro de las fronteras del municipio de Medellín, de personas, familias y/o comunidades por acciones de coacción o intimidación por parte de actores ilegales dentro de un contexto de violencia generalizada, conflicto armado o violaciones masivas y reiteradas del derecho internacional humanitario, según el art. 1 de la Ley 387 de 1997.

² Acción Social, SIPOD, acumulado con corte a 31 de mayo de 2010. Último dato estadístico publicado por Acción Social.

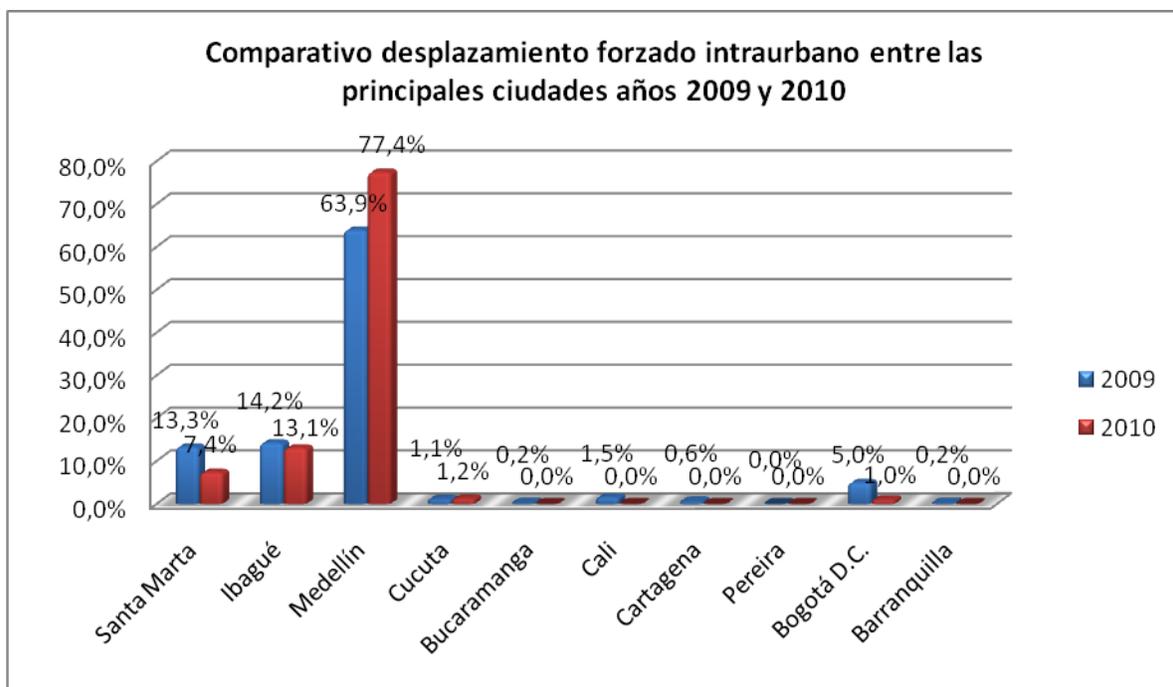
³ Acción Social, SIPOD, acumulado con corte a 31 de mayo de 2010. Población incluida.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Colombia concentra más del 70% de su población en las grandes ciudades, especialmente en la Región Andina y en segundo plano la Región Caribe. De acuerdo con lo cual las ciudades más pobladas son: 1. Bogotá 6.840.116 Distrito Capital; 2. Medellín 2.214.494 Antioquia; 3. Cali 2.119.908 Valle del Cauca; 4. Barranquilla 1.146.359 Atlántico; 5. Cartagena 892.545 Bolívar; 6. Cúcuta 587.676 Norte de Santander; 7. Bucaramanga 516.512 Santander; 9. Ibagué 498.401 Tolima; 10. Pereira 443.554 Risaralda; 11. Santa Marta 415.270 Magdalena. DANE 2005.

A pesar de que históricamente Santa Marta es la ciudad con el mayor problema de desplazamiento forzado intraurbano entre las principales ciudades del país, como ya se ha puesto de manifiesto en párrafos anteriores, al hacer un análisis de la dinámica del desplazamiento intraurbano sólo en el último año (2009) y en lo corrido del año 2010, se pone en evidencia que en éste lapso de tiempo es Medellín la ciudad que representa o posee la mayor afectación: en el 2009 Santa Marta representó el 13,3% frente al 63,9% de Medellín; en lo corrido del 2010 Santa Marta representa el 7,4% frente al 77,4% de Medellín⁶ (Ver Gráfico 1)

Gráfico No. 1



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

De esta forma, durante los años 2009 y los 4 primeros meses de 2010, la situación del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín ha sido la más crítica del país, seguida de la de Ibagué, esto muy por encima de lo registrado en ciudades como la ya anotada Santa Marta, y otras como Bogotá y Cali.

⁶ Acción Social, SIPOD, acumulado con corte a 31 de mayo de 2010.

Ahora, en Medellín la población afectada por el desplazamiento forzado intraurbano equivale al 7,6% del problema del desplazamiento forzado en esta ciudad; es decir, el DFI equivale al 7,6% del total de la población que en esta ciudad se halla asentada como desplazada.

Siguiendo esta misma relación en comparación con las principales ciudades, llama de nuevo la atención el caso Santa Marta, pues para esta ciudad, el desplazamiento forzado intraurbano equivale al 27,2% del problema del desplazamiento que en ella se presenta, esto en comparación con el 7,6% de Medellín, no obstante Medellín sigue presentando un índice significativo en tanto está por encima de ciudades como Bogotá con un 0,6%, Cali con un 1,3% y Cartagena con un 1,1% (Ver Tabla 2).

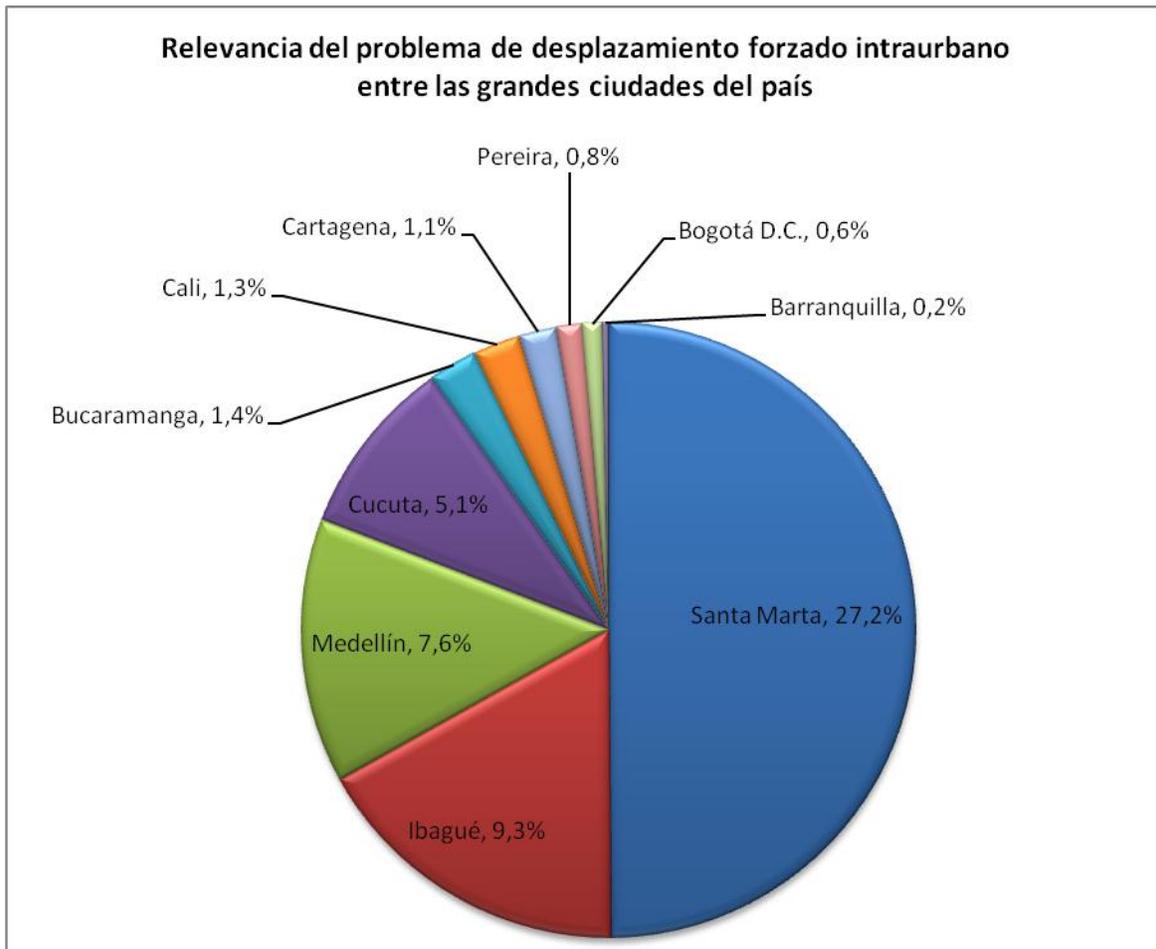
Tabla 2: Desplazamiento forzado intraurbano frente al problema del desplazamiento forzado en las principales ciudades del país.

Principales Ciudades	Total Personas Desplazadas Recepcionadas	Total Personas Desplazadas Intraurbanamente	% Personas Desplazadas Intraurbanamente frente a Total Personas Desplazadas Recepcionadas
Santa Marta	155.563	42.311	27,2%
Ibagué	48.313	4.487	9,3%
Medellín	178.486	13.541	7,6%
Cucuta	52.988	2.723	5,1%
Bucaramanga	41.070	577	1,4%
Cali	72.110	971	1,3%
Cartagena	67.162	721	1,1%
Pereira	29.034	218	0,8%
Bogotá D.C.	282.891	1.606	0,6%
Barranquilla	53.837	90	0,2%
TOTAL	981.454	67.245	6,9%

Fuente: Acción social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Nótese que aunque Bogotá posee la mayor cantidad de población en situación de desplazamiento (282 mil personas) entre las principales ciudades, los índices en relación con el desplazamiento forzado intraurbano acá son bajos. La intensidad del Desplazamiento Forzado Intraurbano en Medellín entonces se considera alta, de ahí la creciente preocupación por parte de las entidades y administración municipal por pensar y atender este problema (Ver Gráfico 2).

Gráfico No. 2



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Por último, al analizar el nivel de afectación de este fenómeno sobre la población residente en cada ciudad; es decir, la cantidad de población de la ciudad afectada por el desplazamiento forzado, se halla que Santa Marta representa de nuevo la mayor afectación con el 10% de la población, en la capital antioqueña el 0,61% de la población⁷ se encuentra afectada por el desplazamiento forzado intraurbano, por encima de Bogotá que representa el 0,02% (Ver Tabla 3).

⁷ Total población en Medellín 2.214.494. Censo DANE 2005.

Tabla 3: Desplazamiento forzado intraurbano frente al total de la población residente en las principales ciudades del país.

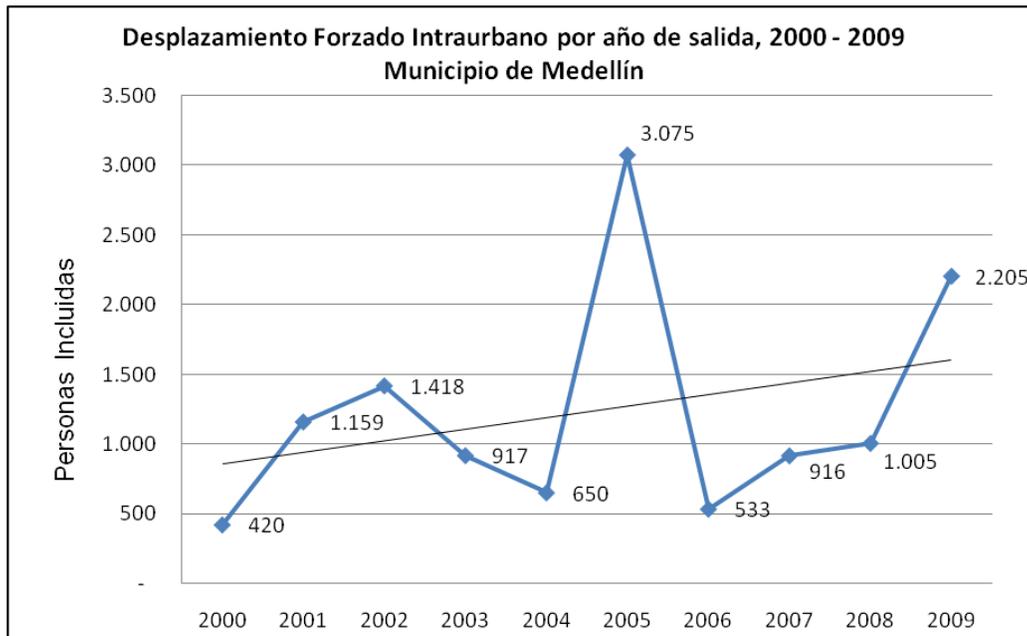
Principales Ciudades	Total Población de las Ciudades	Total Personas Desplazadas Intraurbanamente	% Personas Desplazadas Intraurbanamente frente a Total Población de las Ciudades
Santa Marta	415.270	42.311	10,19%
Ibagué	498.401	4.487	0,90%
Medellín	2.214.494	13.541	0,61%
Cúcuta	587.676	2.723	0,46%
Bucaramanga	516.512	577	0,11%
Cali	2.119.908	971	0,05%
Cartagena	892.545	721	0,08%
Pereira	443.554	218	0,05%
Bogotá D.C.	6.840.116	1.606	0,02%
Barranquilla	1.146.359	90	0,01%
TOTAL	15.674.835	67.245	0,43%

Fuente: Acción social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

De otro lado, en Medellín, históricamente el desplazamiento forzado intraurbano ha estado marcado por tres picos de alta relevancia en tanto implican un comportamiento tendiente al incremento de este fenómeno (Ver Gráfico No. 3).

El primer periodo de mayor intensidad se presenta en los años del 2001 al 2002. El segundo pico se da durante el año 2005. Para este año la ciudad pasó de 605 personas desplazadas intraurbanas registradas durante el 2004 a 3.075 en el 2005, hubo entonces un precipitado incremento del 408%. Este incremento 2005 estuvo rodeado por los efectos de la desmovilización de los Jefes paramilitares que ejercieron el control armado en la ciudad, lo cual exacerbó los ánimos de quienes pretendieron abrirse en plena competencia por el control de los recursos. Seguidamente se presentó un descenso en el 2006, año en el que se registraron 535 personas desplazadas intraurbanamente.

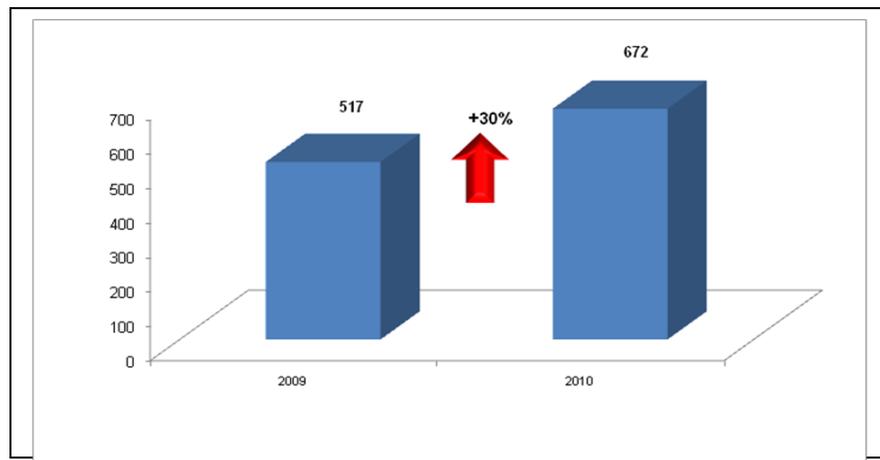
Gráfico No. 3



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

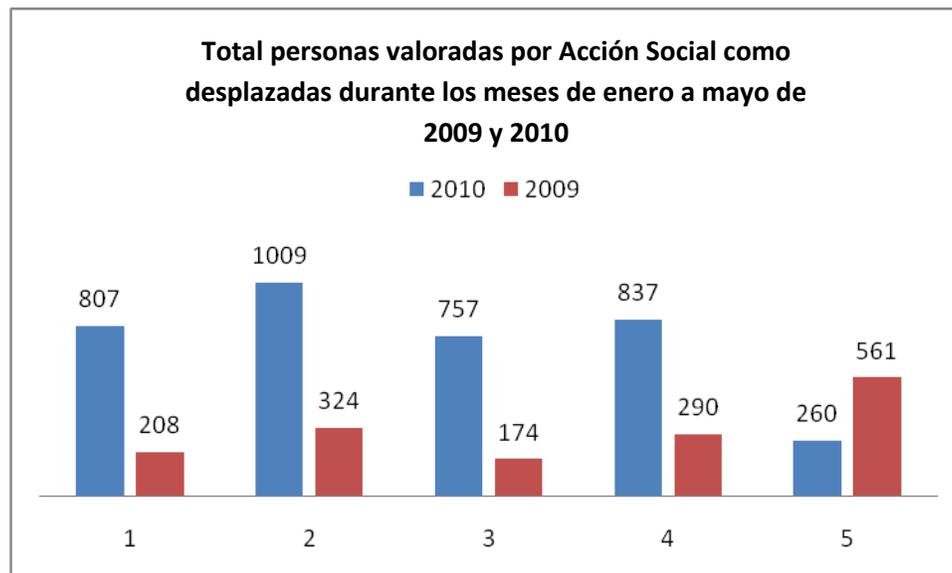
El tercer periodo de alta relevancia es el 2009, rodeado este por la extradición de los jefes paramilitares, se desató la avanzada de grupos armados al servicio del narcotráfico del país a la ciudad y la contienda entre facciones y disidencias internas persistentes en la lucha por el posicionamiento 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 (Gráfico 4- 5).

Gráfico No. 4:
Comparativo de Homicidios entre los meses de enero-abril de 2009 y 2010, Medellín.



Fuente: Secretaría de Gobierno Municipal.

Gráfico No. 5.



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

En síntesis la intensidad del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín es alta, y es fundamental anotar que es un fenómeno que se vive en diferentes ciudades del país y está asociada a múltiples factores como los acá descritos y como los que se desarrollan en el apartado 4 de este análisis.

2. Territorialización del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

Históricamente las Comunas con mayor problemática de desplazamiento forzado (expulsión) han sido en su orden la comuna 13 San Javier, 1 Popular, 8 Villahermosa, 6 Doce de Octubre y 3 Manrique. Las Comunas 1 y 13 se caracterizan además por ser las mayores receptoras de población desplazada; empero es necesario anotar que es menor la proporción de personas recibidas por desplazamiento forzado intraurbano frente al importante número de población expulsada desde dichas comunas, tal como se puede observar en los Gráficos No. 6, 7 y 8.

El final de la década del los 90's estuvo marcado por un comportamiento lineal del desplazamiento forzado intraurbano en las comunas 1, 13, 6 y 8. Durante este periodo el desplazamiento forzado giró con altísima intensidad y violencia en torno al desarrollo de la estrategia contrainsurgente de las AUC en las subregiones del departamento; particularmente en Urabá.

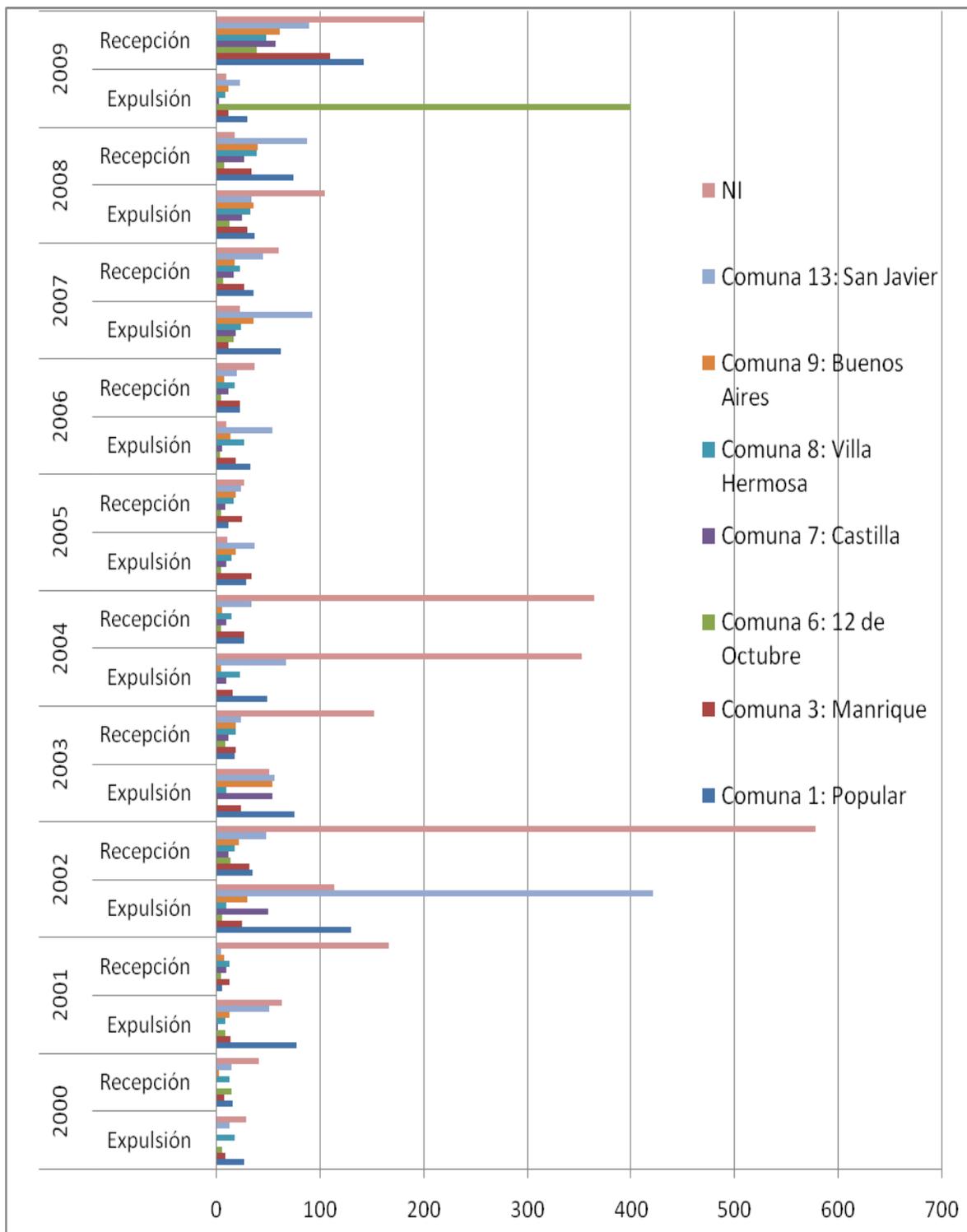
Igualmente, en la ciudad, este periodo estuvo antecedido por procesos de desmovilización de Milicias urbanas en la ciudad, el desarrollo de acciones de control de los problemas de seguridad y delincuencia a través de prácticas de desplazamiento forzado como mecanismo de aleccionamiento y control social; de manera particular, en los asentamientos y barrios donde se desarrollaron las Milicias, como mecanismo de desestructuración de las redes sociales y liderazgos políticos y sociales, asociados de manera generalizada al trabajo de base insurgente. Todo ello acompañado de la fuerte incidencia del narcotráfico en las trayectorias de organización, desmovilización, reorganización de actores armados en la ciudad⁸.

Por su parte el inicio de la década de los años 2000, estuvo marcado por el acelerado aumento del desplazamiento forzado intraurbano particularmente en éstas comunas, y en las Comunas 9 y 3 con menor intensidad comparativamente con aquellas, pero con un crecimiento acelerado de los casos de desplazamiento en relación con el comportamiento interno que venía reflejando a finales de los 90's el desplazamiento forzado en estas comunas.

De manera relevante, ello se encontró en relación con la cooptación, negociación ó aniquilamiento de las formas organizativas de las Milicias Populares; entre otras, para el desarrollo de la estrategia contrainsurgente de las AUC en la ciudad, articulada a la incidencia del narcotráfico en la consolidación del sicariato y mercenarismo al servicio del narcotráfico y como estrategia de oferta de seguridad legal e ilegal privada para la ciudad y el resto de Antioquia y el país.

⁸ Al respecto ver. Gil; 2009. Tesis de Maestría. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. y otros.

Gráfico No. 6: Expulsión y Recepción de población desplazada por Comunas de Medellín 2000-2009

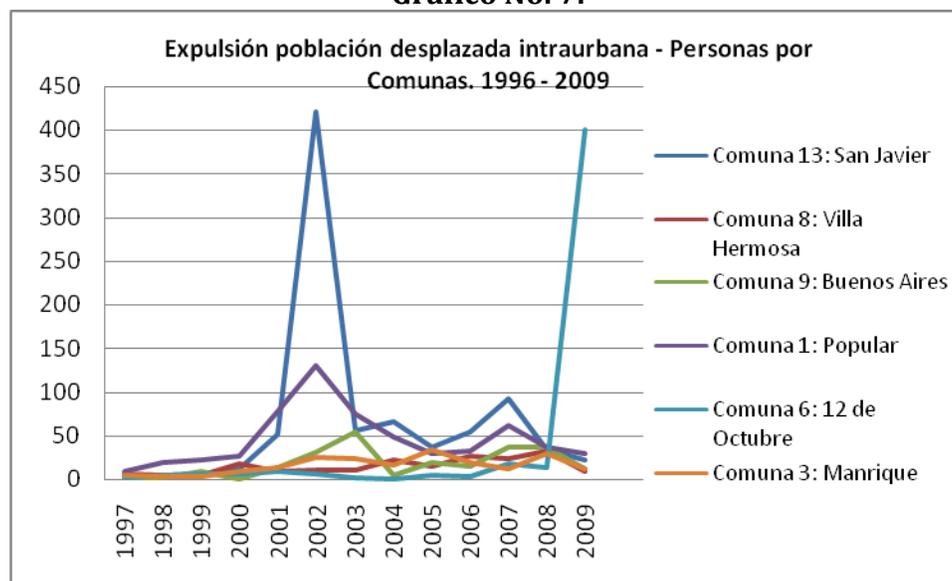


Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Este periodo presentó una dinámica de escalamiento localizado del conflicto en la ciudad, sin expansión a todo su territorio. (Ver gráficas 7 y 8) que evidenciaría hasta hoy una sucesión de crisis precipitadas por diversos eventos de orden nacional en torno al cambio de políticas de seguridad nacional o de paz (Gráfico 7). Así, la trayectoria de la guerra contrainsurgente significó el incremento de acciones violentas, en tales territorios, que combinaron el desplazamiento forzado intraurbano con otro tipo de acciones como la desaparición, la tortura, homicidio selectivo y violencia aleccionadora, patrullaje, entre otras, de orden organizativo social y de legitimación, entre otros⁹.

Por su parte, de acuerdo con el SIPOD, las Comunas que durante el periodo en mención presentaron mayor expulsión de población fueron en su orden las Comunas 13 y 1. Y las comunas 13, 1 y 3 se comportaron como las más altas receptoras de población desplazada. Sin embargo, la expresión de la violencia; mas allá de este sistema de información, ha señalado de manera no poco relevante la importancia que territorios como la comuna 8 y 2 han tenido en el panorama del conflicto armado local.

Gráfico No. 7.

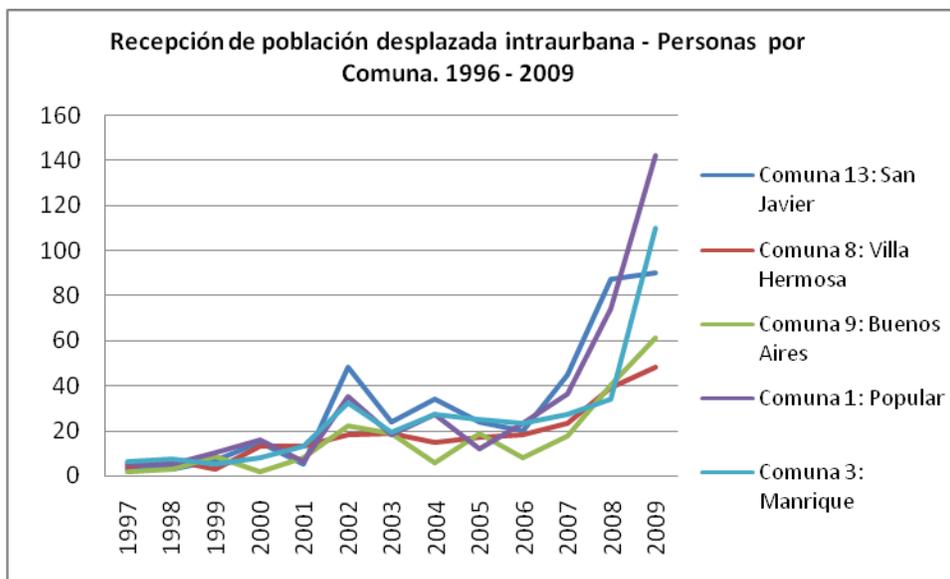


Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

La dinámica de recepción de población desplazada intraurbana en las comunas; de acuerdo con el SIPOD, evidencia un comportamiento más homogéneo de distribución en las diferentes comunas; puntuado por la comuna del Popular, con una observable tendencia al aumento a partir del 2008.

⁹ Franco; Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas. 2003

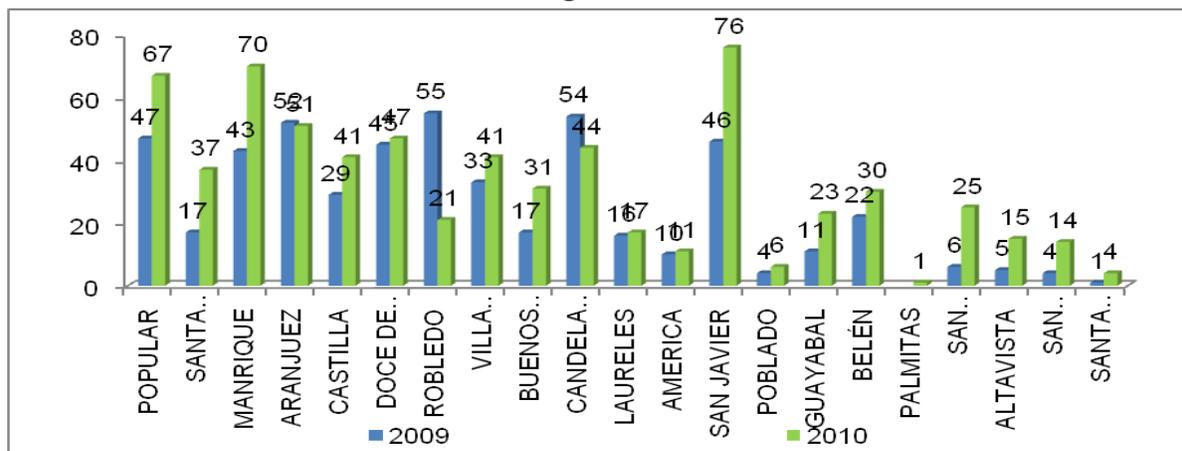
Gráfico No. 8.



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

La recurrencia histórica del desplazamiento forzado, por expulsión y recepción, en las Comunas San Javier, Villa Hermosa, Popular, Manrique y Santa Cruz concuerda con la georreferenciación de la violencia por homicidios aún durante el 2010, tal como señala la gráfica 9 y los mapas de expulsión y recepción de población desplazada durante los meses de enero a abril¹⁰.

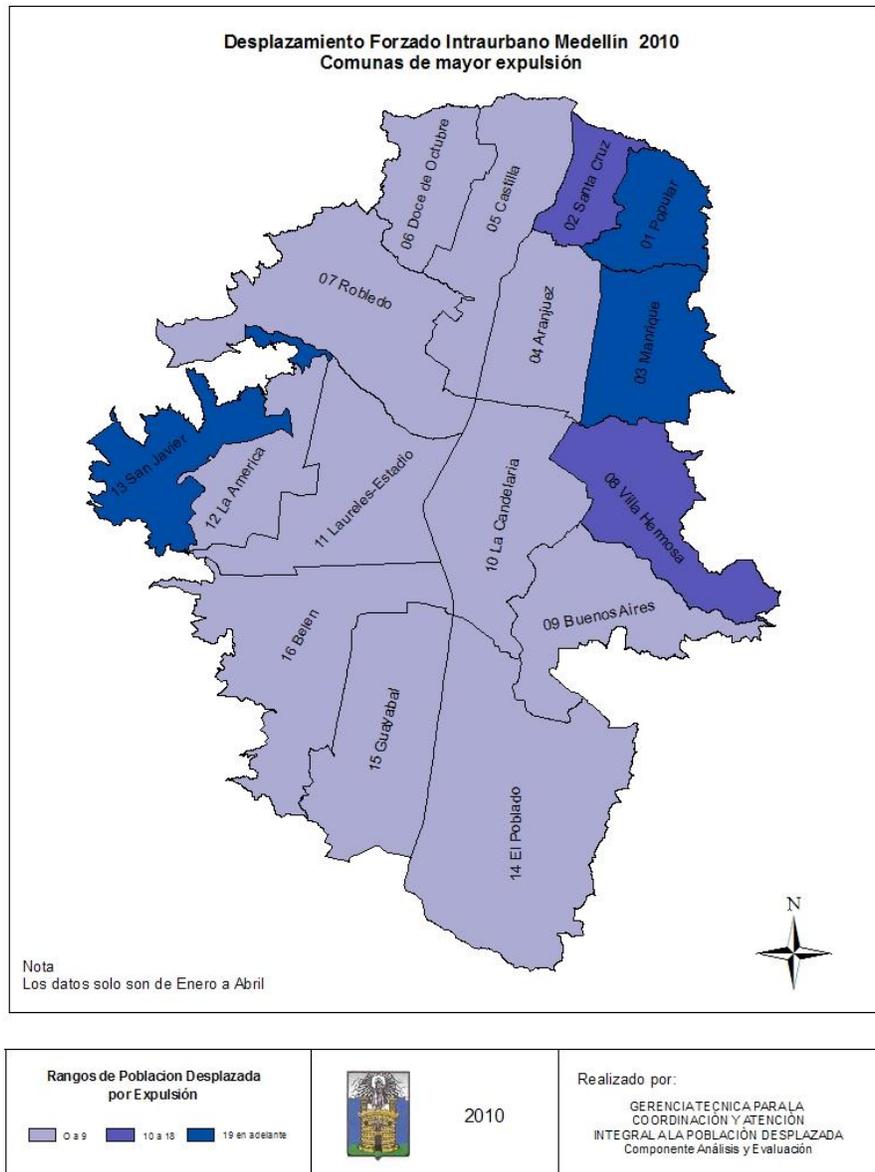
Gráfico No. 9: Total homicidios según Comuna enero - abril 2009 - 2010



Fuente: Secretaría de Gobierno Municipal.

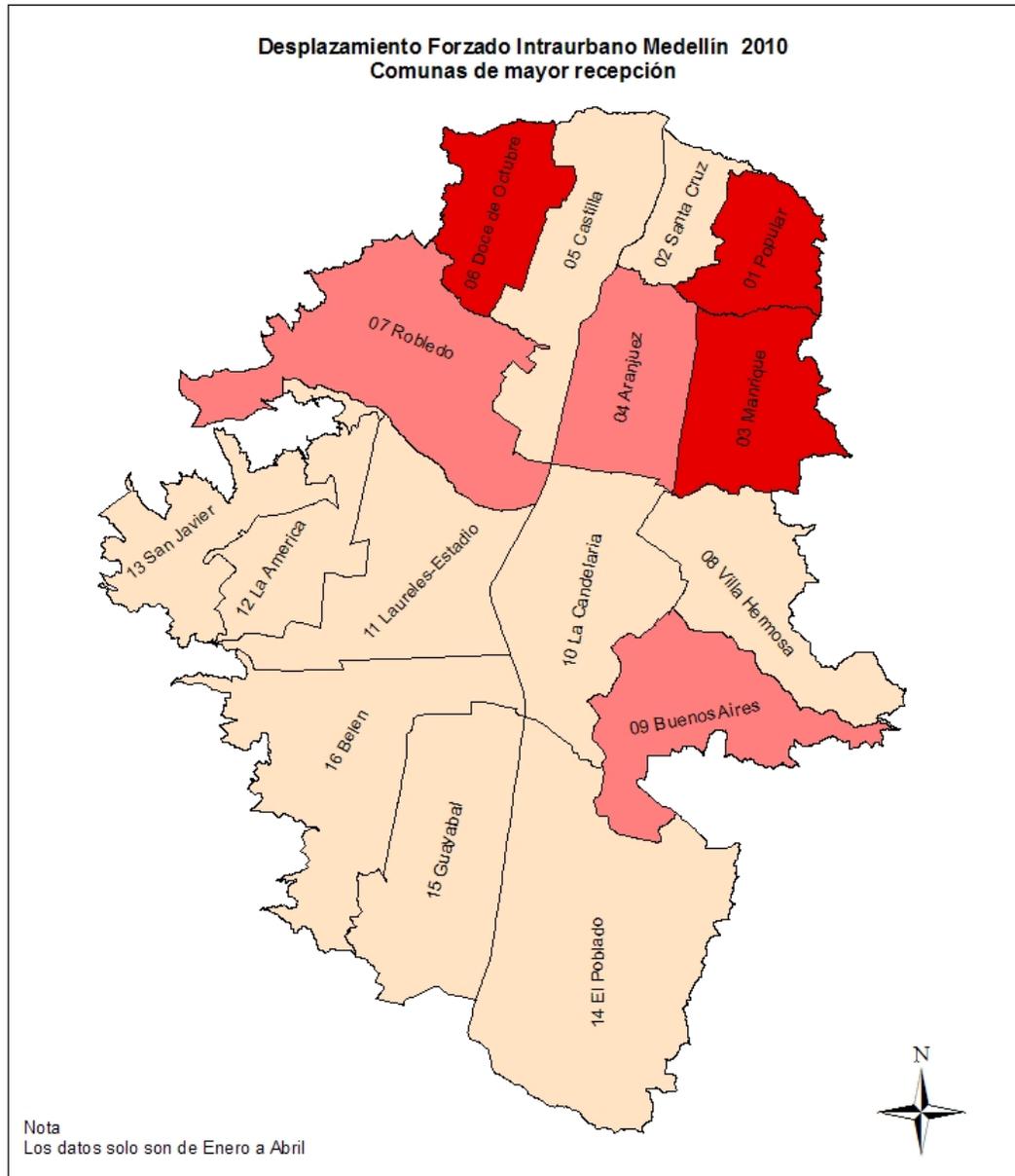
¹⁰ Ahora bien, dicha recurrencia histórica en dichos territorios ha obedecido a los ciclos de escalamiento o desescalamiento del conflicto en la ciudad, lo cual deja en obvia evidencia su relevancia en la escenificación del conflicto político armado en la ciudad que supuso su desenvolvimiento a través de la lucha por dominio territorial y el control de sus recursos bien como objetivos tácticos o estratégicos de la guerra, en las trayectorias que desarrollo la insurgencia y contrainsurgencia legal e ilegal en la ciudad, así como el desarrollo de mercados de violencia en la ciudad que implicaron la articulación de la violencia urbana preexistente.

Mapa 1. Desplazamiento Forzado Intraurbano. Comunas de Mayor Expulsión. Municipio de Medellín 2010



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Mapa 2. Desplazamiento Forzado Intraurbano. Comunas de Mayor Recepción. Municipio de Medellín 2010



<p>Rangos de Población Desplazada por Recepción</p> <p>0 a 5 10 a 18 19 en adelante</p>	 <p>2010</p>	<p>Realizado por:</p> <p>GERENCIA TÉCNICA PARA LA COORDINACIÓN Y ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Componente Análisis y Evaluación</p>
--	---	---

Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Ello además concuerda con la georreferenciación de las Bandas y Combos en la ciudad¹¹, de acuerdo con lo cual en la Comuna 1 participan en la confrontación armada aproximadamente 19 bandas y combos; 24 en la Comuna 3; 21 en la Comuna 5; 40 en la Comuna 6; 8 en la Comuna 13. En las Comunas 2, 4, 8 y 9, se experimenta un mayor control territorial en razón de la trayectoria de tales actores sobre el territorio; tal como en el caso 2 y 4, y/o de los pactos entre bandas; como el caso de la comuna 8, roto a propósito de la muerte de un miembro de una de las bandas. Por otro lado, llama la atención, de acuerdo con un informe de prensa¹², que concuerden las Comunas 1, 2, 3, 6 y 8, con los lugares con mayor concentración de casas de vicio.

El efecto de fronterización, emplazamiento y desplazamiento de los barrios y comunas, ha dado lugar a *territorios*; construido a partir del poder coercitivo, el control social y económico de un espacio a través no sólo de la coerción armada de las relaciones entre los sujetos, con fundamentado en un sentido instrumental del control del territorio para la captura de rentas lícitas e ilícitas, sino además, con un sentido simbólico de soporte de identidades colectivas e individuales que delimita el adentro del afuera entre quienes lo defienden. Lo cual 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 y sobre algunos territorios en particular, sino también en función de los propios conflictos de la *urbe* y su imbricación con aquel.

En tal sentido, es absolutamente relevante, analizar el desplazamiento forzado en algunas comunas donde se presenta de manera más recurrente, en relación con las continuidades y discontinuidades del conflicto armado en la ciudad y su territorialización, señalando allí, las trayectorias, actores, intereses y dinámicas de rupturas y continuidades que llevan a momentos de escalamiento o desaceleración de la violencia.

¹¹ Informe Experto Institucional. Abril de 2010.

¹² Periódico local. Q'hubo. Abril 19 de 2010. p.5.

3. El desplazamiento forzado en Medellín y Valle de Aburrá.

Dadas las características del Valle de Aburrá de conurbación¹³ de las grandes ciudades de Antioquia, tradicional motor económico, político y social del departamento, un análisis del fenómeno del desplazamiento forzado en Medellín debe necesariamente mirarse en relación a esta subregión y bajo esta perspectiva que señale los principales elementos integradores de la región en torno a la problemática. Lo contrario implicaría la realización de un ejercicio que conlleva a un simple trabajo de comparación entre estos municipios según expulsión y recepción de población desplazada desconociendo sus dinámicas tan ligadas dado que sus áreas urbanas, con el crecimiento, se han fusionado.

Durante la década de los 90's en la ciudad de Medellín se desarrolla lo que fue llamado mercenarismo corporativo¹⁴, seguido, durante la última década, por la consolidación de actividades relacionadas con el aseguramiento de las economías ilegales, la producción y comercialización de narcóticos, el tráfico de armas, entre otras economías ilegales y demás legales amparados con recursos de esta procedencia, beneficiadas por las mismas estrategias que han apalancado el desarrollo regional¹⁵.

Así, tras la implementación y declive de las milicias urbanas, con la incidencia de la contrainsurgencia y el narcotráfico en la ciudad se experimenta la consolidación de actividades en torno a la economía de guerra como factor de integración regional de los municipios del Valle de Aburra, con mayor independencia de su tamaño y de la

¹³ Moreno Jaramillo; 2008. La conurbación como fenómeno mediante el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, independientemente de su tamaño, de sus características propias y de la adscripción administrativa, como un área de desarrollo urbano donde una serie de ciudades diferentes crecen al encuentro unas de otras, unidas por intereses comunes de cualquier orden. Maestría en Estudios ambientales. Escuela de hábitat Cehap. Grupo de Investigación en hábitat.

¹⁴ Definido como la organización de grupos armados con desempeño de acciones de seguridad en áreas de extracción de recursos. Señala la prominente participación y directriz de intereses privados no-estatales, en la formación de grupos militares no-estatales para la lucha contrainsurgente y/o para favorecer el desarrollo de ciertas actividades económicas. Al respecto ver, Vilma Liliana Franco. El Mercenarismo corporativo y la sociedad contrainsurgente. Estudios Políticos No. 21. Medellín, julio-diciembre 2002.

¹⁵ Desarrollo de la infraestructura vial y aeroportuaria, desarrollo industrial, desarrollo del mercado financiero, desarrollo de las economías de extracción de los recursos del subsuelo, desarrollo de la industria del turismo y la oferta industrial de exportación, etc.

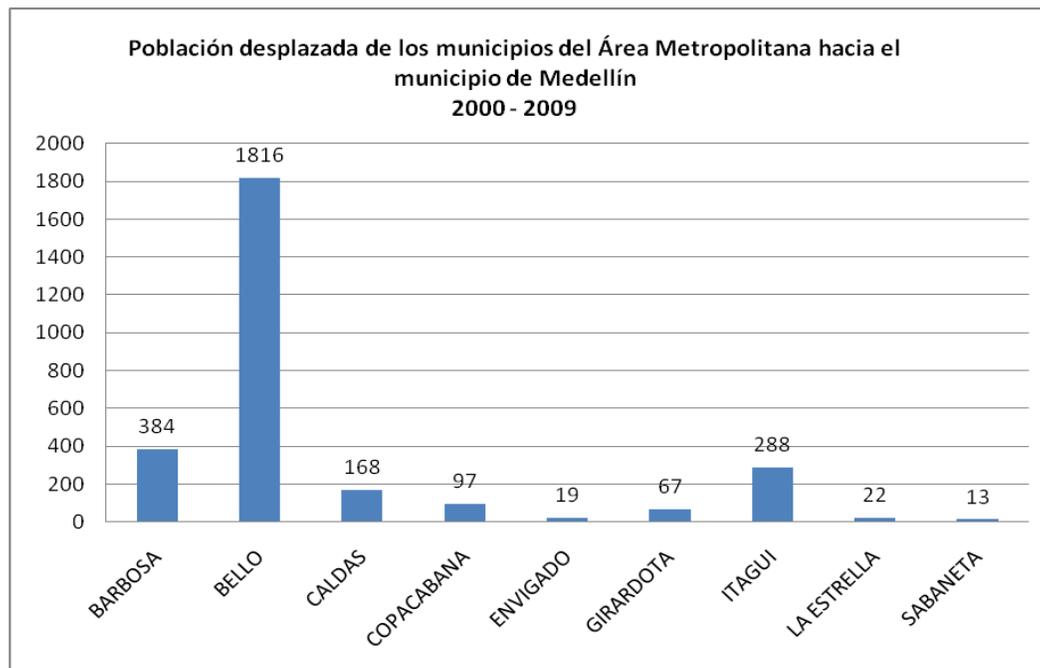
adscripción administrativa, donde el fenómeno se desarrolla al encuentro de dicho interés común a expensas de las oportunidades estratégicas que ofrecen las diferentes ciudades para el desarrollo de la economía de guerra.

Una lectura de la violencia armada, en particular del desplazamiento forzado, señala los municipios de Itagüí, Bello y Medellín se encuentran en el centro del conflicto del Área Metropolitana, dados los índices de violencia que han alcanzado durante los dos últimos años. Sin embargo ello es impreciso, en la medida en que cada municipio del Área se ha vinculado en torno diversas actividades propias de la economía de guerra, de orden legal e ilegal, generando un *“eje estructurante de desarrollo”* de la subregión.

En este sentido, la dinámica de la violencia que implica el desarrollo de la actividad económica ilegal, especialmente por desplazamiento forzado, se ha convertido en un condicionante de la planeación urbana para la ciudad de Medellín durante los últimos años. Obviamente, ello da cuenta de la severidad del problema en Medellín, y señala que los efectos de la conurbación del desplazamiento forzado durante la década del 2000 ha recaído principalmente sobre esta ciudad en tanto se posee la idea de que en ella las garantías son mayores. Lo cual ha implicado una cifra promedio anual de recepción de 319 personas desplazadas en el municipio de Medellín provenientes de los municipios del Valle de Aburrá. Pero además señala los retos y responsabilidades en la integración regional para la prevención y atención del fenómeno compartido.

Durante la década del 2000 el municipio de Medellín recibió 2.874 personas desplazadas, siendo los municipios de Bello, Barbosa e Itagüí los mayores expulsores de población hacia Medellín.

Gráfico No. 10



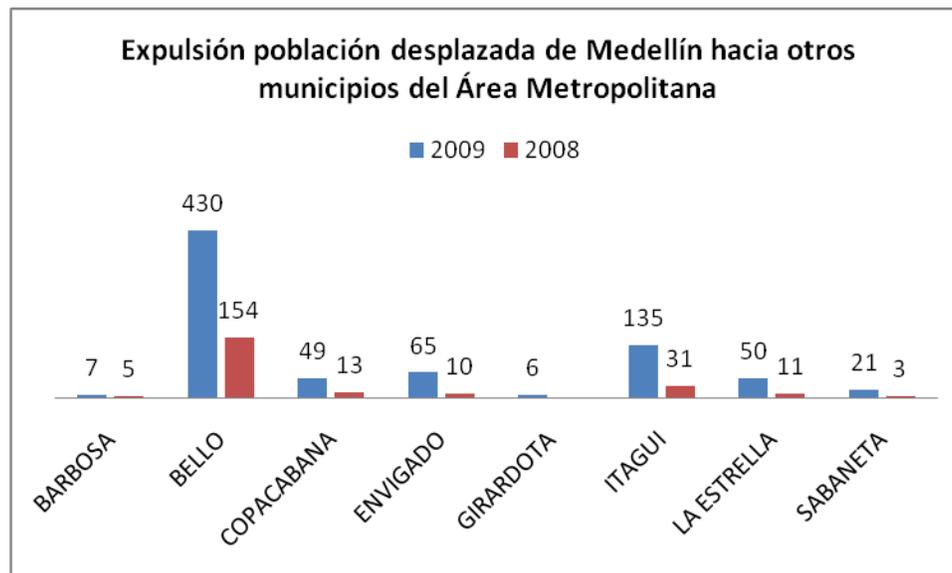
Fuente: Acción Social, SIPOD, con corte a 31 de mayo de 2010.

Sólo durante el 2001 el municipio de Bello expulsó 878 personas desplazadas, disminuyendo significativamente el desplazamiento forzado entre el año 2002 y 2005, cuando vuelve a incrementarse en menores proporciones comparativamente con el año 2001. Similar comportamiento ha tenido el problema en el municipio de Barbosa con menor intensidad que el municipio de Bello.

A diferencia de lo anterior, el municipio de Itagüí inicia un proceso de mayor expulsión de población desplazada hacia Medellín, a partir del año 2005 con una tendencia paulatina hacia al incremento hasta el año 2010.

La dinámica de expulsión de población desplazada del municipio de Medellín hacia otros municipios del Área Metropolitana es de menor relevancia frente al número de población desplazada que se recibe de los demás municipios del Área Metropolitana, Sólo el municipio de Bello, mayor centro de desplazamiento del Área Metropolitana hacia el municipio de Medellín, durante el 2009 expulsó hacia Medellín, la 4ª parte de la población que éste expulsa hacia Bello. (Ver Gráfico N. 10 y 11).

Gráfico N. 11.



Fuente: Acción Social, SIPOD, acumulado a 31 de mayo de 2010.

Durante la década del 2000, 2.598 personas han salido de Medellín hacia los municipios del Valle de Aburrá, siendo Bello e Itagüí los municipios de mayor recepción; 1.394 y 608 personas desplazadas recibidas por cada municipio respectivamente durante el periodo en mención. Es decir, un número de personas desplazadas que se ubica levemente por debajo de las cifras de expulsión de su propia población hacia Medellín. En conclusión, es más alta la proporción de población recibida en el municipio de Medellín expulsada por los municipios del Valle del Aburrá, que la población desplazada del municipio asentada en los vecinos municipios.

4. Principales causas del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

A pesar de las alertas y precauciones que se han mencionado a lo largo del texto sobre las causas del problema del desplazamiento forzado intraurbano, en función de provocar lecturas más comprensivas de los conflictos urbanos y la imbricación de éstos con el conflicto armado, es en este punto en el que se procurará abordar algunas reflexiones en torno al tema de las causas del desplazamiento forzado en la ciudad. En este sentido es importante llamar la atención sobre la importancia de avanzar en la visibilización de esas otras conflictividades, no siempre visibles dado el alto nivel de ambigüedad del accionar armado en la ciudad y dilatado en las múltiples naturalezas híbridas traslapadas en el narcotráfico.

Los retos que implica profundizar el conocimiento sobre la naturaleza de dichas conflictividades, han llevado a explicar más comúnmente la agudización de las violencias por desplazamiento forzado y homicidios en la ciudad; entre otras expresiones violentas, a partir del narcotráfico o de la “violencia generalizada”, como dos polos bastante útiles en la politización o despolitización del problema en la ciudad.

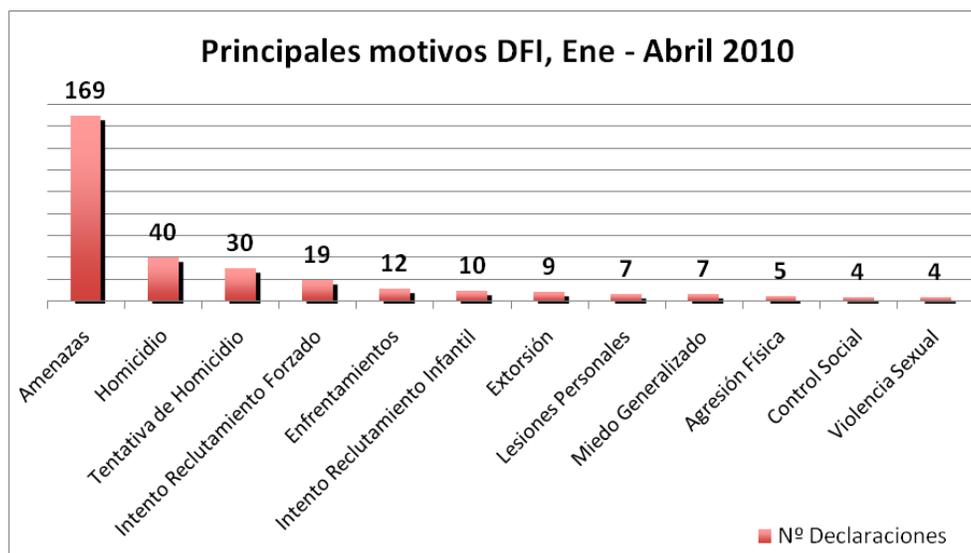
En último término, si bien, la competencia que se desata por el control del negocio ilícito del narcotráfico entre facciones armadas post desmovilización de las AUC en Antioquia, explica el conflicto central en torno al cual se vive el más importante porcentaje de la violencia en la ciudad, incluso dado el orden de exposición de la información en el apartado anterior, resulta demasiado obvio que ésta fuera la razón de la agudización de la violencia¹⁶. Sin embargo, éste no es el único factor determinante del origen del desplazamiento y otras formas de violencia.

A fuerza de allanar los retos que implica profundizar en las causas del desplazamiento forzado intraurbano, la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, señala en su orden, las amenazas a la propia vida o de un miembro del hogar, el homicidio de un miembro de la familia, tentativa de homicidios, intento de

¹⁶ Al respecto ver. Gisela Aguirre G. Tesis de Maestría. Trayectorias del Paramilitarismo tras el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de las AUC en Antioquia. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. 2010.

reclutamiento forzado y enfrentamientos armados, como las principales causas del desplazamiento forzado intraurbano. (Ver Gráfico No. 12).

Gráfico No. 12



Fuente: Unidad Permanente de Derechos Humanos. Personería de Medellín. 2010.

Las causas del desplazamiento han variado en función de los cambios de patrón de los actores armados en el territorio y sus intereses, no sólo asociados a las trayectorias históricas del conflicto armado en la *urbe o urbanización del conflicto armado*¹⁷, sino además en función de las imbricaciones con las conflictividades propias de la urbe, muchas de ellas por inclusión y ordenamiento del territorio, y otros conflictos preexistente en los territorios donde la violencia pareciera haber construido arraigo¹⁸.

Tales cambios de patrón de los actores armados se expresan en las dinámicas cambiantes de territorialización y de los nuevos dominios violentos caracterizadas

¹⁷ Dado que las áreas urbanas representan complejos de poder y riqueza que desataron competencias entre los actores armados por su control en razón de los objetivos centrales de la guerra, a través de la toma de ventaja táctica y estratégica frente al enemigo. Particularmente Medellín y el área metropolitana desde los 80's ha estado sometida a diferentes etapas en el conflicto en la medida en que los actores armados han reconocido su importancia como eje articulador con las dinámicas de otras subregiones y territorios relevantes en el panorama de la conflictividad política armada. Al respecto ver Franco; 2006.

¹⁸ Al respecto ver. Max Yuri Gil. Tesis de Maestría. Paramilitarismo y conflicto urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. 2009.

por la mayor presencia de enfrentamientos en la ciudad, y las alzas temporales y localizadas de los índices de homicidios y desplazamiento, entre otras formas de violencia en aumento como el despojo y la expropiación¹⁹. Sin embargo, las dinámicas de la violencia particularmente cifradas en torno al narcotráfico han implicado el incremento del ejercicio de una violencia sin marcos éticos que conllevan mayor sufrimiento e inhumanidad. En tal sentido, los aprendizajes de sobrevivencia y resistencia para el cuidado de la vida de la población habitante de dichos territorios, encuentra hoy menor oportunidad.

Ahora bien, de acuerdo con las razones que impulsan el desplazamiento forzado intraurbano, de tipo control del territorio, pero también de carácter rentístico y de interés privado que se resuelve por medio de la expropiación como una conducta oportunista en medio de la guerra, hacen pensar que la violencia no sólo se relaciona con los cambios en la estrategia puramente militar para lograr el objetivo de disuasión o neutralización del enemigo, sino además con intereses particulares que encuentran estructuras de oportunidades favorables para resolver tales intereses a menudo oportunistas.

Así, las acciones violentas, tales como el desplazamiento y el homicidio, no son sólo el resultado de la estrategia puramente militar, sino de dinámicas intracomunidad²⁰ que encuentran en la violencia un medio para tramitar intereses de tipo particular dado el contexto de guerra. Muchos de los cuales se han politizado por la vía del conflicto armado o de los conflictos urbanos por la inclusión y apropiación del territorio.

5. Desplazamiento forzado Intraurbano y la reconfiguración de las conflictividades.

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

¹⁹ Entre el 2009 y 2010 la Gerencia para la Atención Integral a la población desplazada ha recibido 78 solicitudes de trámite de protección a bienes inmuebles, la mayoría de ellos ubicados en las comunas 13, 1 y 2, en menor proporción en la comuna 3.

²⁰ En el sentido abordado por Stathis Kalivas en *Ontología de la violencia política*. En: *Estudios Políticos* N. 24. IEPRI. 2006.

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.

En efecto el incremento del desplazamiento forzado y otras acciones violentas son indicativas del escalamiento del conflicto en la ciudad, tal como las trayectorias de los grupos armados tras la desmovilización de los diferentes bloques que operaron en el departamento y el Valle de Aburrá, así como la extradición de Jefes paramilitares que garantizaban el control de la estructura armada, desarmada o cesante.

Sin embargo, a pesar de que existen fuertes indicios sobre la reconfiguración del conflicto armado en la ciudad²¹, la ambigüedad de 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 respuestas institucionales de mayor impacto en la prevención y transformación del problema de la violencia armada, y por supuesto, las transformaciones institucionales que exige.

Tal vez, esta sea una discusión estéril y convenga trasladarla a lo que le es común: la violencia. Hacer una entrada al estudio del DFI por la violencia que genera desplazamiento forzado violatorio de los Derechos Humanos y DESC, genera victimización y obligación en las instituciones del Estado en la garantía de los mismos, en la confirmación de que el desplazamiento forzado como una forma de violencia urbana no se da bajo la perspectiva específica de un conflicto armado clásico.

En dicho interés, es preciso introducir el análisis sobre las variaciones que impone el contexto urbano a la vivencia y ejecución de las acciones violentas, los incentivos a los que se encuentra atado el ejercicio de la violencia; tales como la captación de rentas, entre otros, y la capacidad de echar mano de las debilidades de las instituciones del Estado, como el sistema judicial, y redes de intermediación y control para reinventarse y permanecer.

¿Cuál es una tipología posible de la violencia en el contexto urbano de Medellín que facilite la comprensión de un problema en torno al que se puedan articular alternativas de prevención y protección de la población? Esta pregunta supone que

²¹ Manifiesto en el cambio de patrón de intervención de los actores armados, cambio en las estructuras y reorganización de las mismas, cambios en los dominios territoriales en consonancia con el cambio en los intereses en la guerra.

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, otras expresiones armadas con diferentes niveles de organización y capacidad de estructura; tales como: combos, bandas y organizaciones criminales de mayor capacidad logística y operativa sobre un territorio; y las dinámicas intracomunidad²².

De fondo, el giro en la pregunta que ayude a la comprensión del fenómeno, pone el acento en la prevención de la victimización y la atención de las víctimas, en articulación con políticas de paz, atendiendo la obligación del Estado en la protección de los ciudadanos, por encima de la discusión de los marcos de acción del Estado dentro del DIH y los DDHH, que amenaza perderse en el debate político y deja de lado la atención del desastre humanitario.

6. Problema en la inclusión de la población desplazada en el Registro Único.

Aparentemente, la exacerbación de la irregularidad del conflicto armado en la ciudad y la incapacidad de hacer una clara tipología sobre la naturaleza de los actores armados presentes en la ciudad, así como los intereses en confrontación; que lejos de aclararse se entremezclan complejizando el fenómeno, se ha convertido en un problema central en torno a la valoración e inclusión de la población desplazada, por parte de Acción Social²³.

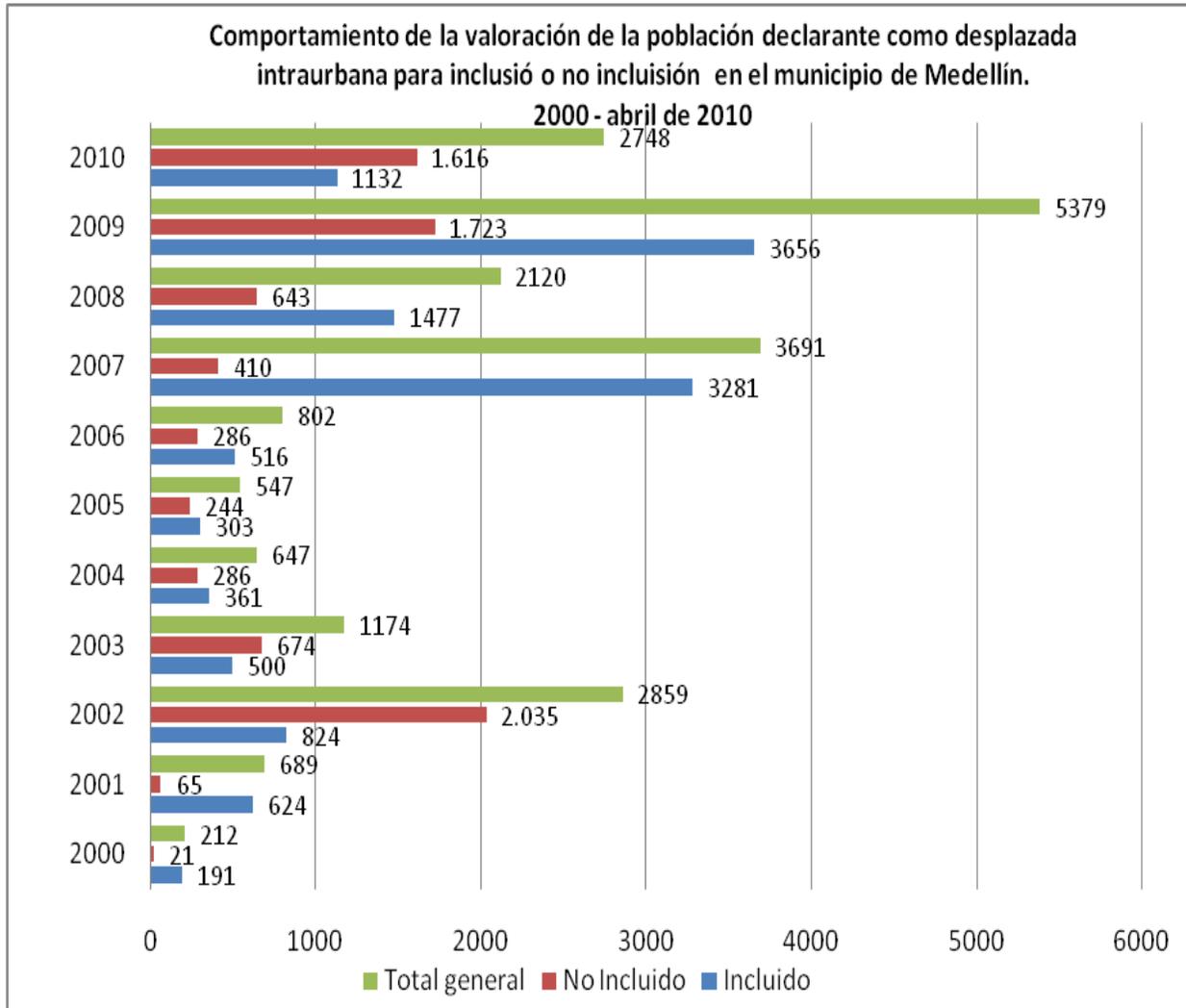
La diferencia que durante el presente año se viene registrando entre el número de declaraciones recibidas por el Ministerio Público y el número de validaciones de inclusión realizadas por parte de Acción Social, evidencian una proporción nada despreciable de población no incluida en relación con la incluida como víctima del

²² Al respecto ver: Sthatis Kalyvas. Ontología de la violencia política. IEPRI. 2004.

²³ De acuerdo con el SIPOD, a mayo del 2010 se valoró 1.013 personas declarantes como población desplazada intraurbana, de las cuales fueron incluidas 422 personas; lo cual representa el 41% de la población declarante.

desplazamiento forzado intraurbano en el *Registro Único de Población Desplazada* (Ver Gráfica 13 y 14).

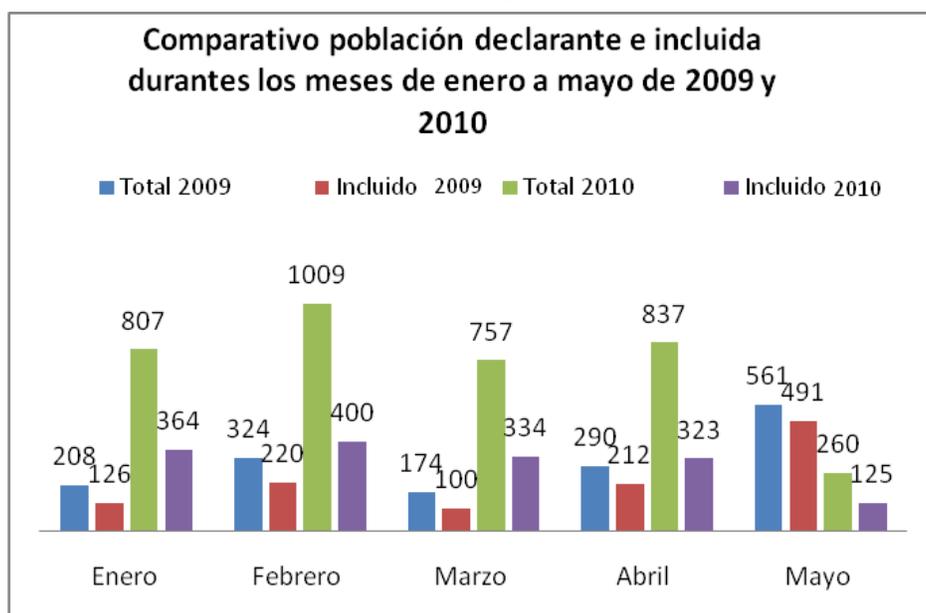
Gráfico No. 13:



De un registro de 18.748 personas declarantes de su condición como desplazados durante la década del 2000, se ha negado la inclusión a 8.533 personas; es decir, que durante este periodo se ha negado la inclusión al 45,5% de la población declarante. La negación institucional de la inclusión de la población desplazada en el Registro único de población desplazada coincide con los picos de exacerbación que ha sufrido

durante la década el conflicto armado en la ciudad: el primero de ellos durante el 2002 y el segundo de ellos desatado a partir del 2008 a la fecha.

Gráfico No. 14:



Fuente: SIPOD abril de 2010

Una comparación del comportamiento de las cifras de población declarante e incluida durante los meses de enero a mayo de los años 2009 y 2010, evidencia un incremento del 135% en la población declarante. No así de la población incluida, la cual durante el 2010 sólo tuvo un incremento del 34% en relación con la población incluida durante el año anterior.

Sólo durante el año 2009, la UPDH de la Personería de Medellín, tomó 2.657 declaraciones por DFI de hechos acontecidos durante el mismo año. Por su parte Acción Social registra un total de 4.039 personas desplazadas, de las cuales el 48% no fueron incluidos; lo equivalente a 1.351 hogares.

De acuerdo con Acción Social, a abril del 2010 se ha presentado el desplazamiento de 638 personas internamente. Sin embargo la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, registra la toma de 332 declaraciones correspondientes a 1.177 personas desplazadas²⁴; comparado esto con la cifra de

²⁴ Lo cual se explica a partir de las diferentes competencias institucionales en relación con la toma de declaración por parte del Ministerio público fundamentada en la presunción de la buena fe y la función de valoración para la inclusión por parte de Acción Social.

Acción Social se está hablando de la inclusión de sólo el 54% de la población declarante.

Ello pareciera obedecer, además de una política institucional de negación de inclusión de población desplazada; al menos en circunstancias en las que no aparece claramente un actor armado identificable, a viejos sistemas de valoración, distantes de las lógicas del conflicto y las violencias en lo local que alude la población como razones forzadas para su desplazamiento. Dicho sistema de valoración interpreta el desplazamiento forzado como una violencia que se genera a partir del conflicto armado regular, cuyos actores son claramente identificables, a la vez que ignora, aparentemente, los efectos de las rupturas de las hegemonías ilegales que ejercían los Jefes paramilitares sobre el territorio, lo cual pareciera no haber previsto la política de Seguridad Democrática, ni la política de paz con las AUC.

7. La política pública local para la prevención y atención del desplazamiento forzado intraurbano y la coordinación interinstitucional como estrategia de superación.

La respuesta institucional que se active para la prevención y atención del desplazamiento forzado intraurbano deberá contemplar la naturaleza compleja del fenómeno en lo local con frecuencia traslapada en problemas de delincuencia; y otros factores de contexto, como la pervivencia de prácticas ilegales que transitan independientes de la voluntad de los gobiernos locales en el marco de las redes criminales en el mundo, con incidencia en los niveles de violencia en lo local; especialmente por el tráfico de armas y narcóticos, entre otros. Tal como lo señala el informe de la Oficina de la ONU contra la droga y el delito sobre tráfico ilegal de armas en el mundo (2006), especialmente en contextos de acuerdos de paz y medidas transicionales²⁵, que a la vez ponen en crisis poderes que inciden en la regulación del orden local.

²⁵ Gleichman Colleman *et al.* Ecola de Pau. 2006

En dichos contextos, se plantea un profundo debate en torno a varios tipos de visiones sobre respuestas institucionales al problema del DFI. Por un lado, existe la consideración de la prevención del desplazamiento forzado intraurbano: debe prever respuestas institucionales focalizadas en los territorios problemáticos, con énfasis en la contención del evento y la superación de los principales factores asociados a cada riesgo desplazamiento que se presenta, incluso de manera aislada. El énfasis de este tipo de respuesta institucional se concentra en la contención del evento violento, sin mayor incidencia sobre las causas estructurales del contexto.

Una visión intermedia considera las medidas apaciguadoras en contextos coyunturales de exacerbación del orden público y las violencias a las cuales se encuentra atada la generación del DFI, tendientes a la estabilización de las tensiones o intereses en conflicto, con importantes efectos sobre la disminución de la violencia una vez se han consolidado poderes hegemónicos sobre el territorio al margen de los órdenes legales o ilegales. El interés superior en este tipo de enfoques se concentra en la estabilización de los índices de violencia al margen de los poderes hegemónicos que controlen el territorio local.

Otro tipo de visiones, más allá de la implementación de estrategias de contención, sugieren el reforzamiento de las políticas de negociación y construcción de la paz, por medio del análisis prospectivo de las posibles trayectorias de las estrategias de prevención y protección, y las posibles reconfiguración del fenómeno, de manera que sea puedan prever respuestas institucionales que operen sobre las causas estructurales de largo plazo y coyunturales de corto y mediano plazo²⁶.

En tal sentido, la Administración Municipal ha procurado la implementación de estrategias de diverso tipo con el fin de paliar los efectos del incremento de las acciones delincuenciales, los índices de violencia que éstas generan y la atención a las víctimas, por un lado. Por otro, disuadir y transformar los imaginarios que continúan atados al ejercicio de la violencia como una forma de tramitar intereses y / o construir oportunidades de acceso a bienes; y así mismo construir arraigo en el territorio.

²⁶ Ello sugiere el acompañamiento de políticas de adecuación institucional del aparato de justicia e investigación judicial, programas de desarme de la sociedad civil, negociaciones con otros actores armados en contextos de negociación parcial, desestructuración de las redes políticas y económicas de apoyo al crimen organizado, programas de bienestar social y de superación de la pobreza.

Razón de esto es el Acuerdo 049 de 2007 del Municipio de Medellín; en su artículo 7º, numeral a., ordena la implementación de lineamientos y acciones dirigidas a la solución del desplazamiento forzado intraurbano, ligado esto al mandato establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”. Esta disposición se concreta en el Plan Integral Único de Medellín mediante la definición de una Línea Estratégica que dispone de programas y proyectos pensados para darle cumplimiento a esto:

LÍNEA 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.

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. Para la Alcaldía el ejercicio de la coordinación interinstitucional es por tanto una medida que dista ampliamente de ser complementaria, es en sí la medida desde la cual se debe regular el accionar estratégico ya postulado.

Durante las sesiones técnicas regionales del 29 de abril convocadas por la Honorable Corte Constitucional, la Alcaldía planteo enfáticamente el problema de la no coordinación en torno a este fenómeno; planteó ante la Corte que “El desplazamiento

forzado intraurbano es un fenómeno no discutido en el nivel nacional²⁷; las políticas públicas nacionales no hacen referencia alguna al respecto, no existen rutas, protocolos y los recursos para su prevención y atención son insuficientes, cuando no, inexistentes; por ende las estrategias de atención y superación del problema han sido competencia exclusiva del ente territorial (...)"²⁸.

De igual forma, dado el carácter proactivo que ha caracterizado a la Administración Municipal frente al fenómeno del desplazamiento forzado, las sesiones técnicas del 29 se asumieron como el escenario propicio para el planteamiento de alternativas de solución; la alcaldía propuso, y persiste en proponer que es necesario "Agendar el desplazamiento forzado intraurbano en el nivel nacional: (i) Conocer en profundidad el fenómeno del desplazamiento intraurbano y entender que el diseño de la atención para la prevención del mismo está totalmente enfocado en la actualidad a lo rural y no a lo urbano; nunca se ha considerado lo intraurbano. (ii) En este orden de ideas el tema del desplazamiento intraurbano pasa por reevaluar el asunto de protección de predios abandonados y/o despojados con ocasión del desplazamiento forzado, la restitución de los mismos, pues en el ámbito urbano existe un vacío jurídico inmenso, por tanto se requieren rutas de atención en esta materia que descomplejicen las normas existentes hoy día y se conviertan en procedimientos más ágiles bajo los principios procesales de celeridad, eficacia y pertinencia. (iii) Hacer pruebas pilotos para acceder a información sobre el asunto, no solo de las personas que ya se desplazaron, sino de cómo las familias realizan acciones de resistencia al desplazamiento forzado, en algunos casos se ven confinadas en su propios sectores de residencia, limitando su libertad de locomoción, de elección de empleo, de forma de vestir o de orientación sexual. (iv) Conocer más a profundidad el conflicto armado en la ciudad y reconocer que con la desmovilización de los grupos paramilitares no se logró desarticular su forma de actuar y que por el contrario continúan en la ciudad estructuras armadas organizadas que actualmente están en disputa por el control territorial y social de las comunidades. (v) Comprender que este asunto no es solo de competencia local, sino nacional y que las grandes ciudades del país vienen siendo afectadas por el fenómeno, por tanto habrá que pensar en lo urbano y en como los y las ciudadanas que allí habitan también deben ser protegidas por el Estado para evitar

²⁷ Pese a la evidencia empírica del aumento del fenómeno en ciudades como Medellín, Tumaco, Cali, Buenaventura; tampoco se cuenta con diagnósticos sobre las nuevas dimensiones del desplazamiento y las implicaciones de los mismos.

²⁸ Informe Auto 314 de la Alcaldía de Medellín para la Honorable Corte Constitucional, presentado en sesiones técnica del 29 de abril de 2010; p. 48.

ser desplazadas dentro de las fronteras de la municipalidad, con el agravante de que estas personas tienen mayor exposición a asumir riesgos extraordinarios por la misma forma en cómo se mueve el conflicto”²⁹.

Finalmente, el lineamiento estratégico fundamentado en la política pública, en el PIU Municipal y en el Plan de desarrollo, procura mediante acciones concretas dar respuesta a la interpretación que sobre el problema de DFI hace la Administración municipal; tales como:

- *Adecuación institucional para atender el DFI*: conformación de la Mesas de Prevención y Protección coordinada por Secretaría de Gobierno; interlocución ante el nivel nacional para la incorporación del tema en la agenda nacional³⁰; atención inmediata para las necesidades básicas de las personas desplazadas intraurbanas³¹; apoyo para el agotamiento de la vía gubernativa; Apoyo logístico a la Policía Metropolitana para lograr una mayor capacidad de respuesta; Fortalecimiento a la Unidad BACRIM de la Fiscalía, con dotación logística.
- *Prevención*: diseño e implementación de un Sistema de Alertas tempranas Municipales para la prevención del DFI³²; Proyecto Medellín mas Segura, para la territorialización de la seguridad en la ciudad de Medellín, que a través de alianzas sociales y propiciando la integración, convergencia y articulación mediante sinergias entre ciudadanos, empresa privada, organismos de seguridad y justicia y la administración municipal; Programa Fuerza Joven, que con sus tres componentes: Delinquir no paga, jóvenes el alto riesgo y penados y pospenados, busca prevenir la vinculación de jóvenes cercanos a organizaciones delincuenciales como combos, y bandas, y grupos armados al margen de la ley; por medio de actividades de formación, capacitación, labor social – comunitaria, e

²⁹ *Ibíd.* p. 69.

³⁰ El rediseño de la política pública de prevención y protección que la Corte solicitó en el Auto 08/09 no incorporo el asunto del desplazamiento intraurbano.

³¹ En alojamiento, un kit alimentario, protección materialmente a las viviendas para evitar saqueos, por parte de la Policía; traslado de los bienes a un lugar en el Área Metropolitana; protección jurídica del bien; acompañamiento en la búsqueda de institución educativa cercana al lugar de llegada; verificación inclusión en salud; seguimiento a la inclusión o no en el SIPOD por parte de Acción Social, de no ser incluidos, en las UAO se les hace el agotamiento de la Vía Gubernativa en desarrollo de su derecho.

³² Creación del Sistema de Información de Seguridad y Convivencia SISC, encargado de sistematizar la información de orden público de la ciudad, con el fin de priorizar las actividades de la administración en los puntos críticos de la ciudad.

integración social y económica; Realización de jornadas de sensibilización y de desarme, a través de la Unidad de Convivencia en su programa Plan Desarme; Participación en el convenio interadministrativo celebrado con Metroseguridad, para el apoyo logístico a organismos de seguridad, en el cual se brinda protección temporal a testigos e informantes tendientes a la vinculación en el programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía (solo a solicitud de las autoridades competentes, establecidas taxativamente en el protocolo).

- *Protección y Atención:* diseño de rutas y protocolos para la atención del DFI³³; acompañamiento a las personas en riesgo de ser víctimas de desplazamiento forzado, gestionando con la Policía las medidas necesarias para su protección; asesoría integral y acompañamiento a víctimas del conflicto armado, desplazadas y en riesgo de desplazarse, realizando las acciones pertinentes ante las autoridades competentes, a través de la Oficina de Asesoría en DDHH y Apoyo Jurídico; Atención integral a víctimas del conflicto armado, donde se incluyen asesorías jurídicas y psicológicas, a través del programa de Atención a Víctimas del Conflicto Armado.

³³ Se han diseñado varias rutas para la atención de los desplazamientos intraurbanos, algunas de ellas se operacionalizan por medio de circulares para formalizar estos asuntos, ellas son; la **Circular 04 de 2009** que contempla la protección de bienes inmuebles abandonados y/o despojados con ocasión de las acciones armadas que se suscitan en el Municipio. Con esta se busca protegerlos jurídicamente, para el desarrollo de esta ruta se ha coordinado con el Programa de Protección de Víctimas del Conflicto Armado de la Secretaría de Gobierno, la Registraduría General de la Nación, Catastro Municipal, Secretaría de Hacienda y Ministerio Público actualmente hemos recibido y tramitado 122 solicitudes de protección. **Circular 200900528280** proferida por la Secretaría de Salud su objeto es la atención gratuita en salud para las personas que se desplazan no solo dentro de las fronteras del Municipio de Medellín, sino también para todas aquellas que llegan a esta ciudad, la atención es primaria, y son referidas a la red pública de Metrosalud., tan pronto hagan su declaración por DFIU, esto por el tiempo que tarda Acción Social en decidir su inclusión o no en el Sistema. **Circular 1667 de 2007** su objetivo es la condonación de deudas por servicios públicos domiciliarios para personas víctimas de despojo y/o abandono de sus muebles en Medellín, la cual está en discusión para su mejoramiento. Del mismo lado, se han creado rutas para la atención del desplazamiento forzado intraurbano y la estrategia de atención inmediata a estas personas.

Conclusiones

- Entre las principales ciudades del país, Medellín ocupa el segundo lugar en cuanto a la relevancia del problema de desplazamiento forzado intraurbano, luego de la ciudad de Santa Marta. El desplazamiento intraurbano en la ciudad de Medellín representa el 7,6% del problema del desplazamiento forzado.
- La población en situación de desplazamiento forzado asentada en Medellín representa el 8% del total de la población que actualmente habita el municipio. El 0,61% de ella lo ha sufrido de manera intraurbana.
- A partir del 2008 se empieza a notar en la ciudad, el relevante incremento en el desplazamiento forzado intraurbano; aún por encima de ciudades emblemáticas como Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura.
- El desplazamiento forzado intraurbano se correlaciona con el incremento en las dinámicas violentas por el control de territorios y economías lícitas e ilícitas por parte de actores armados al margen de la ley.
- De manera generalizada, las dinámicas de desplazamiento forzado se presenta en los barrios y comunas de pervivencia histórica de actores armados ilegales; cualquiera sea su tipología, cuya pervivencia se encuentra relacionada con la preexistencia de conflictos que lejos de desaparecer se reconfiguran al tenor de las políticas de paz de orden local y nacional. Las comunas más afectadas por el desplazamiento forzado intraurbano son la 1, 2, 13 y 8.
- Tras una larga sucesión de hechos sobre los que la Política de nacional de paz no implementó estrategias complementarias al desarme y la desmovilización, para contener la amplia gama de oportunidades que se habría hacia la ilegalidad tras años de hegemonía paramilitar, y los particulares intereses que se ciernen sobre la región; que lejos de desestructurarse se reacomodan y han generado una dinámica de reorganización y redefinición de estrategias armadas que inauguró una nueva fase del conflicto con cambios en las dinámicas de territorialización y

de los dominios violentos, así como de las dinámicas del desplazamiento forzado intraurbano.

- El conflicto urbano - regional cifrado de manera no exclusiva, pero si relevante, en torno a la economía de guerra, con fuerte énfasis en el narcotráfico, se ha desprovisto de marcos éticos para el ejercicio de la violencia, infringiendo formas de violencia crueles e inhumanas, extensibles a los círculos familiares y redes sociales de la víctima, que conllevan a la victimización de un amplio círculo de personas. En relación con el interés de control territorial, el uso de la violencia se comporta de manera indiscriminada.
- Los municipios del Valle de Aburrá se han configurado en un “*eje estructurante del desarrollo de la economía de guerra*” beneficiada por las mismas estrategias que han apalancado el desarrollo regional³⁴, a través de la consolidación de actividades relacionadas con el aseguramiento de las economías ilegales, la producción y comercialización de narcóticos, el tráfico de armas, lavado de dinero, entre otras economías ilegales y demás legales amparados con recursos de esta procedencia.
- Los efectos de conurbación de la guerra y la violencia entre los municipios del Valle de Aburrá señalan los retos y responsabilidades en la integración regional para el desarrollo de una agenda política regional para la prevención y atención del fenómeno compartido.
- Coyunturalmente, las causas del incremento actual del desplazamiento forzado han variado en función de los cambios de patrón de los actores armados en el territorio y sus intereses, asociados a la larga sucesión de hechos tras la desmovilización de los bloques de las AUC Cacique Nutibara y Héroes de Granada.
- Sin embargo, de manera estructural, la variación en las causas del desplazamiento forzado intraurbano, varían de manera trascendental en torno a las trayectorias históricas del conflicto armado en la *urbe o urbanización del conflicto armado*, y su imbricación con las conflictividades propias de la urbe, muchas de ellas por

³⁴ Desarrollo de la infraestructura vial y aeroportuaria, desarrollo industrial, desarrollo del mercado financiero, desarrollo de las economías de extracción de los recursos del subsuelo, desarrollo de la industria del turismo y la oferta industrial de exportación, etc.

inclusión y ordenamiento del territorio, y otros conflictos preexistente en los territorios donde la violencia pareciera haber construido arraigo.

- Lo anterior llama la atención de las instituciones sobre la importancia de avanzar en la visibilización de esas otras conflictividades, lo cual es absolutamente determinante en la confección de respuestas institucionales de mayor impacto en la prevención y transformación del problema de la violencia armada, y por supuesto, las transformaciones institucionales que exige.
- Ello sitúa el tema de la prevención del desplazamiento forzado y la protección de la población no sólo como un asunto de políticas de seguridad militar, y señala pistas para la implementación de políticas de bienestar e inclusión social tendientes a desestructurar oportunidades de arraigo de economías ilegales, sólo como acciones complementarias al profundo debate que merece una agenda de discusión sobre el tema de cultivos ilícitos en Antioquia y el país.
- Las acciones de prevención del desplazamiento forzado relacionadas con medidas de seguridad e inclusión social, resultan visiblemente insuficientes, si no se llama la atención sobre la relevancia de la acción eficaz de la judicialización del delito. Sin embargo, es preciso trascender en la visibilización del desplazamiento forzado como hechos de violación sistemática de derechos humanos y de lesa humanidad, y sus implicaciones económicas, sociales y políticas para el orden social.
- Entre tanto, continúa siendo obligación de las Instituciones del SNAIPD brindar la atención en condiciones de dignidad humana a las personas víctimas del desplazamiento forzado, en lo cual, la evaluación para la inclusión se convierte en la puerta de entrada, que cada vez se encuentra más reducida para la aceptación de inclusión de población víctima del delito, lo cual resulta profundamente desconocedor de la complejidad de las dinámicas del conflicto armado local.

Bibliografía

ACNUR. Informe sobre políticas públicas para la atención Integral a la población desplazada. 2006.

ACNUR. El desplazamiento forzado en Colombia. 10 años de política pública. 2007.

Atehortúa. Clara. Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano Medellín 2002-2004.

Aguirre. Gisela. Tesis de Maestría. Trayectorias del paramilitarismo tras la desmovilización de las AUC en Antioquia. Instituto de Estudios políticos. Universidad de Antioquia. 2010.

Atehortúa. Clara. Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano Medellín 2002-2004. Tesis de Maestría en Ciencias políticas. IEP. Universidad de Antioquia. 2007

Balbín, Jesús. Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas. IPC. 2004.

Gil, Max Yuri. Tesis de Maestría en Ciencias políticas. . Paramilitarismo y conflicto urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. 2009.

Gleich Coleman. Ecola de Pau. 2006.

Instituto Popular de Capacitación. IPC. Desplazamiento intraurbano: drama que no cede en Medellín. Mayo de 2010.

John J. Bedoya. Seguridad y ciudadanía en los 90's en Medellín: el surgimiento de las empresas colombianas de protección violenta. En: Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, July, 2006.

Naranjo, Gloria. Ciudadanía, conflicto urbano y luchas por el reconocimiento en Medellín. Instituto de Estudios Regionales. Universidad de Antioquia. 2007.

Personería de Medellín. Unidad Permanente de Derechos Humanos. Informe. 2008

Marion Harroff-Tavel. Violencia armada y acción humanitaria en el medio urbano. Revista Internacional Cruz Roja. 2008

Stathis Kalyvas. Ontología de la violencia. IEPRI. 2006

Franco, Vilma Liliana. Mercenarismo corporativo y sociedad contrainsurgente. Revista de Estudios Políticos N. 21. 2002.

_____, Prácticas políticas hegemónicas de la coalición políticamente dominante en Medellín y su entorno urbano regional. Revista de Estudios Políticos. N. 26. 2005.

Fuentes mediáticas y cibergrafía:

www.elcolombiano.com

www.elmundo.com

www.qhubo.com

www.cinep.org.co