



SECRETARÍA DE BIENESTAR SOCIAL UNIDAD PARA LA 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

INFORMES SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO, EN EL CIUDAD DE MEDELLÍN. 2010 - 2011.

PRESENTACIÓN.

La Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública, como uno de los componentes de la Unidad de Atención a la Población Desplazada, adscrita a la Secretaría de Bienestar Social, de la Alcaldía de Medellín, tiene como objetivo realizar acciones estratégicas tendientes a la gestión de información y a la construcción de conocimiento, acorde con los lineamientos desarrollados en la política pública para la prevención del desplazamiento forzado y Atención a la población víctima de dicho delito, que posibilitan su administración y uso de forma inteligente.

Es así como la Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública es la instancia responsable de analizar el contexto de tal política, y hacerle seguimiento y evaluación, todo en función de la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, declarado por la Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004¹.

Dicho lo anterior, y en cumplimiento de su objetivo número 1, *“Hacer análisis al desplazamiento forzado por la violencia en Medellín en sus dimensiones general e intraurbano, mostrando su comportamiento, variaciones, aspectos críticos, evolución,*

¹ Sentencia T-025 de 2004, apartado 6, de las consideraciones de la Corte Constitucional. La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional encontró que *“las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos”*. En consecuencia, declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

*tendencias, y con ello, señalar retos y formular recomendaciones*², la Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública, produjo en el transcurso del año 2010 y en lo que va del presente, seis informes sobre la problemática del Desplazamiento Forzado Intraurbano, tema de especial interés para la Unidad debido al incremento de su dimensión durante los dos últimos años.

La Unidad, a través de sus informes, ha analizado la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en Medellín desde diferentes aspectos: a) Participación en desplazamiento forzado de Medellín frente al país; b) Zonas de mayor impacto de desplazamiento en Medellín; c) Identificación y descripción de asentamientos en Medellín; d) Distribución de la población víctima de desplazamiento forzado con enfoque diferencial, y e) Evolución. Esta actividad ha implicado tareas como: diseños conceptuales y metodológicos, definición de alcances, rastreo y obtención de información, sistematización de la misma, análisis de los datos y elaboración de los informes.

El primer informe, titulado ***“Análisis del contexto y la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín”***, fue elaborado en el mes de julio de 2010. Este informe tiene como objetivo presentar y analizar, las dinámicas de conflicto y violencia armada que, desde la Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública, se han logrado relacionar con la problemática del desplazamiento forzado intraurbano en la ciudad de Medellín, así como el nivel de actuación de la administración municipal al respecto, durante todo el año 2009 y los cinco primeros meses del año 2010.

Partiendo de la descripción de las variaciones en la intensidad del fenómeno de desplazamiento forzado intraurbano, se trata de evidenciar la incidencia de las reconfiguraciones de las conflictividades urbanas, dentro del panorama del desplazamiento forzado, tradicionalmente articulado a la existencia del conflicto armado. De esta manera, el informe inicia con un análisis de las dinámicas del Desplazamiento Forzado Intraurbano en el contexto local, departamental y nacional, a partir de las estadísticas oficiales, suministradas por la Unidad Territorial Antioquia, de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; además del acceso a fuentes primarias a través de espacios de interlocución con la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano.

Dentro de sus principales hallazgos se encuentra que: (i) En materia de expresión del fenómeno, 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. El primer periodo de mayor intensidad se presenta entre los años 2001 – 2002, el segundo durante el año 2005 y el tercero durante el año 2009.

(ii) Respecto al seguimiento de la expresión del fenómeno, resulta relevante para el análisis, estudiar el desplazamiento forzado intraurbano, en las comunas de la ciudad, en dónde se presenta de manera más recurrente, con el propósito de identificar continuidades y

² Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública, 2010, *Lineamientos Estratégicos*, Unidad de Atención a la Población Desplazada, Secretaría de Bienestar Social, Alcaldía de Medellín. p. 5.

discontinuidades del conflicto y su territorialización, identificando de esta manera, trayectorias, actores e intereses, que dan indicios del escalamiento o desaceleración de la violencia armada en la ciudad.

(iii) En materia de política pública, los efectos de conurbación del conflicto y la violencia armada entre los municipios del Valle de Aburrá señala los retos y responsabilidades en la integración regional para el desarrollo de una agenda política para la prevención y atención del desplazamiento forzado.

(iv) Se hace imperioso estudiar la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, en relación con las prácticas de confrontación armada, propias del conflicto urbano, y su imbricación con el conflicto armado nacional. Por ello se hace preciso introducir el análisis sobre las variaciones que impone el contexto urbano al desarrollo de las acciones violentas, los incentivos a los que se encuentra atado el ejercicio de la violencia y la capacidad de valerse de las debilidades de las instituciones del Estado para reinventarse y permanecer. De esta manera la violencia producto del conflicto armado se deriva en otras formas de violencia que se sobre agregan al problema del desplazamiento forzado, y que no se encuentran directamente relacionadas con acciones propias del conflicto armado.

El segundo informe, titulado ***“Análisis del contexto y de la dinámica del desplazamiento forzado por la violencia”***, fue elaborado en el mes de agosto de 2010. En este informe, la Unidad de Análisis se propone visibilizar la problemática de los desplazamientos forzados intraurbanos, catalogados como masivos³; hacerle seguimiento a la atención, por parte de las diferentes entidades encargadas, de la población víctima de este tipo de desplazamientos; además de verificar la inclusión de esta población en la oferta institucional, a través de la ruta de atención integral diseñada en el marco de la política pública municipal para la prevención y atención del desplazamiento forzado intraurbano.

Este informe inicia presentando el marco jurídico, en el que se circunscribe la definición del desplazamiento forzado tipificado como masivo. Luego desarrolla un pequeño contexto de las zonas de la ciudad en donde, durante los años 2009 y 2010, se presentaron eventos masivos de desplazamiento forzado intraurbano. Seguido de lo anterior, se realiza, a manera de inventario, las medidas adoptadas por las diferentes entidades de la administración municipal, en materia de atención, brindada al momento de la ocurrencia de los hechos. Finalmente, se relaciona un análisis descriptivo de la población afectada frente al restablecimiento de sus derechos, con miras a la formulación de recomendaciones, encaminadas para este tipo de casos en particular.

De esta manera se concluye que, en materia de atención para este tipo de eventos, se deberá: (i) Construir y documentar los procedimientos para el registro, atención y

³ De acuerdo con el artículo 12 del Decreto 2569 de 2000, se entiende por *Desplazamiento Forzado Masivo*, como el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas; entendiéndose por *hogar* el grupo de personas parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado.

seguimiento de los mismos, ya que de ello, depende en gran medida el restablecimiento de los derechos de dicha población.

(ii) Implementar, en el marco del protocolo de atención de los casos de desplazamientos forzados intraurbanos, instrumentos y estrategias de coordinación con las instituciones responsables y/o competentes para una adecuada y armónica atención.

(iii) Establecer acuerdos, que permitan fortalecer los canales de coordinación, en materia de salud y educación, en el marco de los eventos de desplazamiento forzado intraurbano masivo. Según el documento, este tipo de atención deberá darse desde el mismo instante de la ocurrencia del evento.

(iv) Avanzar en la aplicación de la medida de protección jurídica de bienes inmuebles, para este tipo de casos en particular, partiendo de la experiencia que se ha tenido en el país en materia de protección colectiva de predios rurales.

(v) Solicitar al gobierno nacional, en especial al Ministerio de Interior y de Justicia, mayor celeridad y compromiso frente a los casos en donde se evidencia un eminente riesgo a la vida, libertad e integridad de las personas víctimas de este tipo de desplazamiento, que requieren de una atención especial en términos de seguridad.

El tercer informe, titulado ***“Desplazamiento forzado por la violencia en la ciudad de Medellín”***, fue elaborado en el mes de octubre de 2010. En este informe se realiza un análisis descriptivo sobre el desplazamiento forzado por la violencia, desde el contexto nacional, pasando por el regional, hasta llegar al tema del desplazamiento forzado intraurbano en el municipio de Medellín. La información allí consignada tiene como fuente de consulta, la estadística oficial presentada por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Adicional a esto, se realiza un pequeño seguimiento de los hechos de desplazamiento forzado intraurbano tipificados como masivos, documentados en el informe anterior, dando cuenta de los avances en materia de restablecimiento de derechos.

De este ejercicio meramente descriptivo, se puede concluir que: (i) Para una adecuada lectura del fenómeno, y su respectivo tratamiento, en materia de prevención y atención, se deberá incluir dentro de la categoría de desplazamiento forzado intraurbano, el desplazamiento forzado que se origina desde y hacia los corregimientos de la ciudad, debido a que el proceso de expansión urbana ha hecho que se trasladen hacia los mismos, las dinámicas propias del conflicto y la violencia armada.

(ii) Tendrá que diseñarse una política pública para la prevención y atención del desplazamiento forzado, de manera articulada y coordinada entre los entes territoriales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, dadas las nuevas dinámicas, en ascenso, de los procesos de desplazamiento forzado, al interior de la subregión, en donde Medellín se constituye en el principal municipio receptor de población proveniente de los demás

municipios de la subregión, como consecuencia del proceso de regionalización del accionar armado y de confrontación de los diferentes actores ilegales.

El cuarto informe, titulado ***“Exploración de nuevas dinámicas del desplazamiento forzado intraurbano”***, fue elaborado en el mes de noviembre de 2010. Este informe contiene un análisis sobre las dinámicas asociadas al desplazamiento forzado en la ciudad, además de presentar sus principales tendencias. Es así como, se da cuenta de la evolución en la dinámica reciente de las confrontaciones armadas y su incidencia en la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, como consecuencia de la puesta en marcha de estrategias de estabilización de los dominios armados ilegales que operan en la ciudad.

De acuerdo con la información consignada en este informe, se puede concluir que, con relación a la evolución del fenómeno: (i) se evidencia un incremento en el número de casos de desplazamientos forzados intraurbanos, tipificados como masivos, durante el segundo semestre del año 2010. Esto tiene su explicación, en gran medida, en el reacomodo al interior de las estructuras ilegales que operan en la ciudad. La confrontación armada entre facciones de estas estructuras se presenta de manera más aguda, haciendo que el control sobre la población se exacerba, detonando eventos de desplazamientos forzados masivos como una estrategia para restar base social a un actor armado antagónico. De esta forma, los desplazamientos forzados intraurbanos masivos son parte del cambio en las estrategias y en los intereses de estabilizar la violencia armada a través de la consecución de la hegemonización del poder armado en la ciudad.

(ii) El desarrollo de prácticas de control territorial y presiones armadas sobre la población civil en los territorios en confrontación, ha implicado una mayor afectación sobre los derechos y libertades individuales de sus ciudadanas y ciudadanos, que se refleja en el incremento en el número de casos de desapariciones forzadas, reclutamiento y tortura, entre otros, categorías que por lo general, no se incluyen al momento de medir los índices de violencia y criminalidad en la ciudad.

(iii) Las dinámicas crecientes del desplazamiento forzado intraurbano se mueven en relación con la definición de dichas hegemonías sobre el control de los recursos del territorio. La recomposición y redistribución de la población se está dando en la ciudad, en gran medida, en función de los intereses de estructuras armadas en confrontación, con la consecuente ruptura de las dinámicas sociales, económicas y culturales, en función de un determinado orden social y desarrollo de quienes lo habitan.

El quinto informe, titulado ***“Desplazamiento Forzado Intraurbano”***, fue elaborado en el mes de abril de 2011. En este informe se hace un análisis cualitativo de las variables, asociadas al desplazamiento forzado intraurbano, en el que se observa las continuidades y discontinuidades del mismo. De esta manera, se estudia el comportamiento del desplazamiento forzado, durante el año 2010 y comienzos del año 2011: en el ámbito nacional, subregional y local.

De este informe se puede concluir que: (i) En términos de la aplicación de la política pública en materia de prevención, tanto las autoridades civiles como militares, del orden nacional y territorial, deberán tomar medidas, que más allá de mitigar con acciones de poco impacto la situación de la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano, permitan responder ante tan grave situación de manera estructural; partiendo del reconocimiento de la existencia de un conflicto armado en el territorio nacional, con fuerte incidencia en las dinámicas propias de confrontación y violencia armada que se vive en la ciudad.

(ii) Las principales causas del desplazamiento forzado intraurbano están estrechamente relacionadas a las causas estructurales de conflicto armado, con particular acento para el caso de la ciudad de Medellín, razón por la cual se plantea la necesidad de atender de manera simultánea otros asuntos ligados a temas como la pobreza, inequidad y exclusión.

(iii) De no mitigarse las causas estructurales, tanto del conflicto armado, como las que de manera directa se constituyen en las principales causas del desplazamiento forzado intraurbano, un número importante de personas víctimas de desplazamiento forzado, que han llegado a la ciudad de Medellín, provenientes de otras zonas del departamento y del país, tenderán a ser re-victimizadas.

(iv) El gobierno nacional tendrá que reconocer la magnitud y gravedad de la situación en materia de desplazamiento forzado intraurbano, como una problemática que afecta a varios municipios y ciudades del país; sin dejar de reconocer, para efectos de su atención, las particularidades del contexto de conflicto y violencia armada en el que está inmersa la ciudad de Medellín.

El sexto informe, titulado ***“El Desplazamiento Forzado Intraurbano: Mecanismo de control territorial. El Caso de las Comunas 3 y 8 y los Corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado”***, fue elaborado en el mes de junio de 2011. A partir de las hipótesis analíticas planteadas en cada uno de los informes anteriormente referidos, se comienza a profundizar en cada una de ellas, es así como, a partir de este informe comienza a desarrollarse con mayor detalle el asunto del desplazamiento forzado intraurbano como mecanismo de control territorial.

A partir de la realización, sistematización y análisis de 117 entrevistas aplicadas a la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano, en el marco de las reuniones grupales en las tres UAO y el albergue de las ciudad, desde el mes de mayo del presente año, se realiza un pequeño análisis de las que identifican, son las principales causas de desplazamiento forzado, a la luz de control territorial. De esta manera se plantea la usencia de la institucionalidad durante la década de los 70 y hasta mediados de los 90, como una de las principales causas históricas sobre las cual se ha erigido el control territorial en la ciudad; se enuncian algunas de las principales características a través de las cuales se puede explicar la problemática del desplazamiento forzado intraurbano a la luz del mismo.

Llama la atención la intensificación en el usos de las practicas de control en algunos de los corregimientos de Medellín, en el caso en particular de los corregimientos de San Cristóbal

y San Antonio de Prado, como parte de los procesos de urbanización que se adelantan en la ciudad, al identificarse una relación directamente proporcional entre estos y las dinámicas de confrontación, en particular, aquellas propias de los procesos de expansión de los dominios armados ilegales, ubicados en las zonas de la ciudad, de donde es proviene gran parte de la población allí reasentada.

De acuerdo con los resultados, producto de la sistematización y análisis de las 117 entrevistas, se concluye que: (i) En términos del desplazamiento forzado intraurbano, como mecanismo de control territorial, existe una estrecha relación entre este y el alto nivel y grado de afectación de los derechos y libertades individuales de las y los ciudadanos.

(ii) Se identifica un fuerte control territorial ejercido por los diferentes grupos armados ilegales que operan en al menos 11 comunas y 3 corregimientos de la ciudad, en el marco del desarrollo de actividades ilegales, destacándose, por su alto nivel de afectación y re-victimización el delito de desplazamiento forzado.

(iii) Se observa la existencia de una latente amenaza de riesgo en estas zonas de la ciudad, en términos de desplazamiento forzado, debido a: a) el enfrentamiento armado entre grupos ilegales, que se disputan el control de ciertas zonas de la ciudad, o b) al ejercicio del control territorial desplegado por un dominio armado ilegal y hegemónico.

(iv) Las medidas encaminadas, en materia de prevención y atención del desplazamiento forzado, deberán estar dirigidas, no solo a la atención inmediata de las víctimas, sino también a la prevención del mismo, pronosticando el riesgo a partir de una lectura completa y acertada del contexto de la totalidad de la ciudad, incluso de la subregión, y no solo de aquellos lugares que ya se constituyen por antonomasia el lugares de expulsión.

(v) Con base en las afirmaciones realizadas por las personas entrevistadas, llama la atención, la pérdida de legitimidad de las autoridades de Policía frente a la población civil en general. Dadas las relaciones de connivencia que la misma población logra establecer entre algunos miembros de la Policía con grupos armados ilegales.

De esta manera, la Unidad de Atención a la Población Desplazada, a través de su Unidad de Análisis y Evaluación de la Política Pública ha procurado por concentrar sus análisis, en lo que ha identificado, son las discusiones centrales en torno a la problemática del desplazamiento forzado, con mayor acento en el tema del desplazamiento forzado intraurbano y sus principales causas, en el marco del conflicto armado.

En resumen, con el desarrollo de cada uno de los seis informes, se han abordados temas centrales como: i) El debate que entorno al reconocimiento o no del desplazamiento forzado intraurbano se ha dado en el orden nacional con fuerte incidencia en la ciudad, al argumentar que el desplazamiento forzado intraurbano es un fenómeno que afecta varias de las principales ciudades del país, reconociendo que no es solo una problemática exclusiva, producto de las confrontaciones y la violencia armada que se da en la ciudad de Medellín, llamando la atención en la urgencia de diseñar y poner en marcha una política que

permita su adecuado tratamiento por parte de los diferentes entes territoriales, con el reconocimiento y acompañamiento del gobierno nacional.

ii) La relación directa entre el desplazamiento forzado intraurbano con el control territorial ejercido por los diferentes actores armados que operan en la ciudad, al constituirse este en una práctica recurrente y sistemática del mismo, en algunos casos en donde ya se ha logrado el posicionamiento de un dominio armado ilegal hegemónico; o efecto de la intensificación en el uso de ciertas prácticas de control territorial en detrimento de los derechos de las y los habitantes de la ciudad.

iii) La discusión que empieza a liderar el municipio de Medellín, en cabeza de su Unidad de Atención a la Población Desplazada, sobre la necesidad de empezar a diseñar una política en materia de prevención y atención del delito del desplazamiento forzado, en el ámbito subregional, dado que, con el proceso de conurbación que se viene dando al interior del Área Metropolitana del Valle de Aburra, se logra identificar un eminente riesgo, producto del accionar de diferentes actores armados ilegales que operan en este mismo territorio, evidenciando cómo las dinámicas propias de confrontación y conflicto armado, han sido parte de dicho proceso.

iv) La lectura de la problemática del desplazamiento forzado intraurbano, como un proceso de re-victimización, que por lo menos para el caso de la ciudad de Medellín, tiene su explicación en las causas estructurales del conflicto armado. La Unidad de Atención a la Población Desplazada, llama la atención de las diferentes autoridades civiles, de policía y militares sobre la prevención y atención de otros asuntos estrechamente ligados a las causas del desplazamiento forzado, como lo son los temas de seguridad, educación, empleo, equidad, etc. De no presentarse avances en esta materia, difícilmente las personas que ya han sido víctimas de desplazamiento forzado, logren el restablecimiento de sus derechos.