

El desplazamiento forzado en Colombia, y su abarcamiento desde la política pública de atención integral a víctimas del desplazamiento forzado de Medellín

The forced displacement in Colombia, and his processing with the integral attention to force displacement victim's public policy

Daniela Uribe Arias¹

Resumen: Esta ponencia realiza una breve contextualización sobre lo que ha sido el desplazamiento forzado en Colombia, teniendo en cuenta desde los atisbos de dicha problemática en el país, su recrudecimiento con el desarrollo del conflicto armado, hasta sus consecuencias y demás problemas derivados, y la manera en que estos han sido atendidos y abarcados por el Estado colombiano. Así, se espera posibilitar el entendimiento sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, su reconocimiento como problema público y su tratamiento, principalmente mediante las políticas públicas desarrolladas y aplicadas en Medellín.

Abstract: This paper makes a brief introduction into what forced displacement has been in Colombia, having in consideration from the first glimpses of this problem in the country, and how it gets more complicated with the development of the armed conflict, up to its consequences and other problems caused and the way these have been addressed and covered by the government and the Colombian State. Thus, it is expected to enable the understanding of the phenomenon of forced displacement, its recognition as a public problem and its treatment, mainly through public policies developed and applied in Medellín.

Palabras clave: Políticas públicas; Desplazamiento forzado; Víctimas; Conflicto

Contexto

La época de La Violencia

Colombia ha sido un país azotado por el desplazamiento forzado desde hace más de cinco décadas, siendo -contrario a lo que normalmente se piensa- un fenómeno no exclusivo o que inicio con el conflicto armado. Es posible entonces hablar de desplazamientos forzosos en

¹ Estudiante de octavo de semestre de Ciencia Política, Universidad de Antioquia. Líneas de investigación: Conflicto armado, Políticas públicas y Desplazamiento forzado. Correo electrónico: daniela.uribea@udea.edu.co

Colombia desde 1940, tiempo correspondiente al inicio de la época de La Violencia¹. Para Martha Bello La Violencia:

... significó el despojo y la expulsión de cerca de dos millones de colombianos, quienes debieron dar paso a las necesidades de tierra para el modelo agroindustrial que empezaba a gestarse y fueron objeto de las persecuciones, odios y violencias de los grupos armados "legales" e ilegales que actuaban en nombre de los partidos conservador y liberal en la época. (Bello, 2003, pág. 1)

De esta manera el desplazamiento forzado se posiciona como una problemática no relacionada exclusivamente con el conflicto armado, siendo por el contrario una práctica utilizada desde décadas anteriores por diferentes actores y con finalidades igualmente distintas.

En "*La ficción del Estado – Nación: Configuración territorial del Estado en el departamento del Caquetá*", Gómez y Ramírez con ayuda de los ejercicios etnográficos que realizaron, narran -por medio de relatos de las propias víctimas- cómo se desarrolló La Violencia en las zonas rurales del Caquetá, reconociendo e identificando a actores como los Chulavitas² y los Pájaros³, y los grupos guerrilleros.

Las víctimas cuentan que debían dejar sus hogares y adentrarse en las selvas en caravanas y caminatas - escoltados y dirigidos por grupos guerrilleros-, de más de dos días para evitar las intimidaciones, amenazas y asesinatos perpetrados por los chulavitas y los pájaros.

Dichas caminatas implicaron la muerte de muchísimas personas, pues algunas eran arrastradas por los ríos que crecían en las épocas de invierno, o sucumbían ante los estados de inanición y desnutrición.

Nosotros empezamos a prepararnos La Violencia llegó con pasos de tigre, suavcita. Teníamos que pedir permiso a un pájaro, un tal Leonidas, para comercializar nuestros productos, hasta que el chubasco se nos vino. Las humaradas de la quema de las casas fueron diarias y a nosotros nos tocó coger camino para el monte; coger la vida de huyentes. (Gómez Alarcón & Ramírez Jiménez, 2015, pág. 99)

Recrudescimiento del desplazamiento forzado con el Conflicto Armado

El informe *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad* del Centro Nacional de Memoria Histórica identifica el inicio del conflicto armado, con el paso de una violencia partidista a una violencia subversiva, caracterizada por la proliferación de los grupos guerrilleros. Así mismo se evidencian como sus causantes o provocantes: el problema agrario (la concentración de la tierra en manos de muy pocos), el narcotráfico, las limitaciones y posibilidades de la participación política, la fragmentación institucional, al igual que la presencia diferenciada del Estado; siendo la persistencia de estas problemáticas las razones por las que el conflicto aún pasados más de 50 años y diversos procesos de paz se mantiene. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

A la proliferación de las guerrillas, se suma el surgimiento de autodefensas y demás grupos de paramilitares; el enfrentamiento entre guerrillas y paramilitares, sumado al recurso del narcotráfico como herramienta para dotar y sostener a los grupos tanto guerrilleros como paramilitares, y a las acciones excesivamente agresivas por parte del Ejército Nacional, agudizan y complejizan el conflicto armado, hasta llevarlo al punto del involucramiento de la población civil, siendo esta según las cifras dadas por el CNMH⁴ la parte de la sociedad más afectada por el conflicto.

El desplazamiento forzado

Teniendo un panorama donde la diversidad de actores armados es notable, y cuyos intereses se encontraban contrapuestos, la violencia aumento considerablemente, al igual que lo hicieron las violaciones de derechos humanos y el involucramiento de la población civil por medio del terror.

De esta manera la población civil se vio inmersa en el conflicto, tanto por la intimidación (presionándolas para responder a las demandas de uno u otro actor) hasta hacerlos víctimas de diferentes despojos y flagelos: asesinatos, desapariciones, extorsiones, secuestros, reclutamientos forzosos -incluso de menores, violaciones sexuales, torturas, acribillamientos públicos, entre otros.

El desplazamiento forzado no fue sólo una manera de intimidar a la población y de infundir terror, ni tampoco una de las muchas formas en las que los grupos armados flagelaron a la población civil; en este escenario el desplazamiento forzado fue, además, una estrategia de

guerra, pues a medida que los grupos al margen de la ley aumentaban su expansión, mayor eran los territorios bajo su control y de la misma forma aumentaba su poder frente a los demás actores.

Sin embargo, no debe desconocerse la implicación de los “sectores empresariales que también han contribuido a propiciar el desalojo y apropiación de importantes territorios.” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 71).

Es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (Artículo 1º de la ley 387 de 1997).

Las cifras del desplazamiento

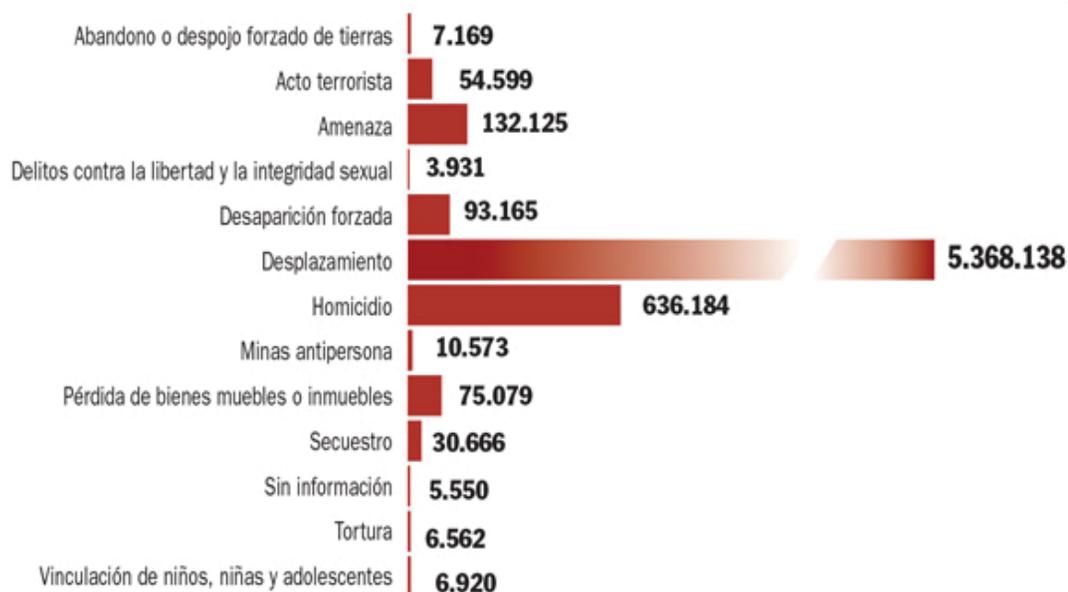
La importancia de centrar este estudio en la problemática del desplazamiento forzado (y no en otros tipos de violencia y violaciones de derechos cometidos durante el conflicto armado) se hace evidente cuando: en primer lugar, conocemos las cifras del desplazamiento forzado, y en segundo, al reconocer que después de múltiples esfuerzos, estrategias y acciones sigue sin ser un problema efectivamente abordado, y se encuentra lejos de ser neutralizado y solucionado.

Cuantificar de manera precisa -o si quiera dar un aproximado sobre- la cantidad de personas que han sido afectadas por el desplazamiento forzado es una tarea que hasta la actualidad no ha podido realizarse de forma efectiva. Los distintos organismos que existen para la atención y reparación de víctimas no establecen cifras que permitan hablar de un consenso, sino por el contrario, sus cifras pertenecen a bases de datos distintas, las cuales a su vez tienen en cuenta diferentes parámetros para establecer quién es una víctima del desplazamiento forzado y quién no.

Por ejemplo, el Registro Único de Víctimas⁵ (RUV) ha permitido una aproximación a la

cifra, sin embargo este sólo reconoce a personas que hayan sido víctimas a partir de 1996, el RUV es amparado por la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas y restitución de tierras) la cual en su artículo 3 establece que: “Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985 ... ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.”

Ilustración 1. Fuente: Javier de la Torre Galvis para Revista Semana.



Este problema se complejiza, si tenemos en cuenta la presencia diferenciada del Estado a lo largo del territorio colombiano, lo lejos que se encontraban muchas de las localidades de las grandes urbes, y en las cuales no había notarías y, por tanto, ni registros civiles, ni títulos de propiedad que permitieran confirmar de era la persona y que efectivamente sí poseía el lote o vivienda del cual fue despojado por el desplazamiento forzado.

Según el último Global Report on Internal Displacement⁶, realizado por el Internal Displacement Monitoring Centre⁷ y el Norwegian Refugee Council⁸, Colombia es el país con mayor número de desplazados (7,2 millones), superando a países como Siria y la República Democrática del Congo.

Consecuencias del desplazamiento forzado en Colombia

Un fenómeno como el desplazamiento forzado supone unas problemáticas y consecuencias que pueden resultar obvias, tales como la pérdida de un territorio, un hogar, inmuebles y demás pertenencias que su valor sentimental las hace invaluable, estas serían las consecuencias en un término inmediatamente seguido al desplazamiento forzado.

Pero también nos encontramos con unas consecuencias a mediano plazo, tales como emigrar a una ciudad desconocida sin un lugar para habitar, ni oportunidades laborales que puedan contribuir al sostenimiento de una familia dignamente, y enfrentarse a unas dinámicas y costumbres completamente desconocidas.

Esta situación en la que es notable la falta de oportunidades, podría implicar (aunque no de una forma normativa, pero si previsible) el incremento de la población en situación de calle, el aumento de los niveles de pauperismo y los índices de NBI⁹, sin mencionar, la prolongación de un de la violación de derechos, ya que estas personas no cuentan con una vivienda, o comodidades dignas, ni con un espacio adecuado para su desarrollo, lo que resulta especialmente problemático al conocer las cifras de niños que también fueron víctimas del desplazamiento.



Ilustración 2 Fuente: Centro Nacional de Memoria Histórica "Una nación desplazada"

A parte de las problemáticas derivadas del desplazamiento forzado enunciadas anteriormente, existen otras consecuencias que son un poco menos obvias, pero igual de complejas y problemáticas, como lo supone el sentimiento de desarraigo que invade a las

personas víctimas del desplazamiento forzado, y que muchas enuncian en sus diferentes relatos.

Es que el desplazado no le importa tanto lo material que pierde, sino la pérdida de su base social, su arraigo, su entorno. O sea, es que uno tiene que ser desplazado para narrar esto, pues. Alguien que nunca ha sido desplazado no puede tener ese sentimiento... Yo diría, inclusive, que era más pobre allá que aquí, pero más rico en todos los sentidos allá. En todos los sentidos, porque allá me estaba yo con mi gente, con mi comunidad... (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, pág. 73)

Por otra parte, nos encontramos con un panorama devastador en Colombia, donde los procesos de asentamientos han aumentado considerablemente, y teniendo en cuenta la geografía de Colombia, y especialmente la de Medellín -fácil de reconocer por característico valle entre montañas-, los asentamientos se han ubicado en las zonas más altas, provocando un crecimiento de la ciudad hacia las laderas, que son lugares calificados como altamente riesgosos por las posibilidades de derrumbes y deslizamientos, y que además son lugares sin cobertura de servicios públicos como acueducto, alcantarillado o energía, y que no cuentan con vías de comunicación terrestres apropiadas.

Entenderemos por asentamientos: “lugar donde se establece una persona o una comunidad que no está dentro del margen de los reglamentos o las normas establecidas por las autoridades encargadas del ordenamiento urbano.” (Fernández Tachiquín, 2009, pág. 6)

Los asentamientos en Medellín se caracterizan por estar ubicados en las zonas marginales, es decir, los lugares limítrofes de la ciudad, y por estar compuestos por viviendas auto-construidas sin ninguna norma de calidad o seguridad tenida en cuenta.

Imagen 1: Fotografía de un tugurio en el asentamiento El Faro, Medellín, Antioquia. Elaboración propia.



En la anterior imagen podemos visualizar el estado de precariedad en el que se encuentra la vivienda, la presencia de animales no propiamente domésticos que pueden implicar riesgos de salubridad e higiene, al igual que la vía polvorienta al lado y sobre la que de hecho está construida la vivienda, significando altos niveles de polvo y suciedad.

Imagen 2 Elaboración propia



Imagen 3 Elaboración propia



Imagen 4. Elaboración propia



En las fotografías marcadas como la imagen 3 y 4, puede apreciarse el uso de ladrillos para hacerle peso a los tejados rudimentarios, lo que ofrece poca seguridad para las personas que habitan la residencia en caso de vendavales, tormentas o fuertes vientos. Al fondo también se divisa la ciudad de Medellín y el Valle de Aburrá, dando una especie de referencia sobre la altura a la que se encuentra el asentamiento en cuestión.

Finalmente, en la imagen 5 se pueden notar la presencia de postes y redes de luz, al igual que la adecuación de caminos e instalación de barandales, sin embargo, existen viviendas que aún no cuentan con servicios de luz y energía, y la mayoría del sector no tiene acceso a agua potable, ni servicios de alcantarillado y acueducto.

Siendo notable en las cifras publicadas por el RUV la disminución de casos de desplazamientos forzosos a partir del 2011, Colombia aún se encuentra lejos de erradicar el desplazamiento forzado o si quiera de reducir los índices de población desplazada a cifras significativas, ya que el periódico El Tiempo reportó que el 2017, 54.000 personas fueron desplazadas. Ese año, Antioquia fue el tercer departamento con más casos de desplazamientos forzosos, sólo superado por Nariño y Chocó.

El inicio del control y las principales legislaciones respecto a la visualización y atención de las víctimas

Aunque los desplazamientos forzados -masivos- empezaron a darse desde mediados de la década de los 40, las acciones y medidas para contrarrestar los efectos de dicho fenómeno y los procesos de reparación y atención a las víctimas, no quedaron consumados sino hasta 1997, con la Ley 387, por la cual: “se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”

Para contribuir a su cometido, mediante dicha ley se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada -SNAIPD-.

Alpargatero menciona que es con esta ley que se formaliza la creación de la primera política pública de desplazamiento forzado en Colombia, y que no se dieron grandes avances en este ámbito sino hasta la Sentencia T025 del 2004:

Esta sentencia es el resultado de un cúmulo significativo de tutelas que llevó a la Corte a la expedición de una auténtica macro sentencia por: 1. El tamaño de la población beneficiaria, 2. La gravedad de las violaciones a los derechos que pretende resolver, 3. Los numerosos actores estatales y sociales que involucra y 4. La ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo que lleva 6 años y sigue abierto. (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010: 14) (Alpargatero Ulloa, 2011, pág. 14)

Finalmente, el año decisivo para las víctimas del conflicto -especialmente para la población desplazada- sería el 2011, con la aprobación de las leyes 1448 y 1450, la primera sería la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras¹⁰, y la última sería la ley mediante la cual se aprobarían el Plan Nacional¹¹ y el Plan de Inversiones¹² 2011-2014, en los cuales se hará evidente y notorio la preponderancia que cobran todos los asuntos relacionados con las víctimas, tanto por la cantidad de programas diseñados para favorecer a dicho sector, como por los valores presupuestales destinados a los mismos.

El desplazamiento forzado en Medellín

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados¹³ identifica a Antioquia¹⁴ como uno de los 3 departamentos de Colombia con la mayor cantidad de casos de desplazamientos masivos.

Siendo Medellín unos de los municipios más receptores de población desplazada, pero también uno en el que los índices de desplazamientos forzosos se caracterizan por ser bastante altos, la ciudad se ha visto afectada tanto por la cantidad de desplazados por la violencia que ha recibido, como por los desplazamientos que se han dado en su territorio (especialmente en los barrios más populares)¹⁵, los cuales no consiguió evitar ni controlar, y mucho menos aplicar una solución efectiva.

A nivel nacional, según datos del RUV y UARIV¹⁶, Medellín es el quinto municipio más expulsor de Colombia, con 110.011 víctimas de desplazamientos forzosos registradas hasta el año 2014.

La política pública de desplazamiento forzado en Medellín

Granada y Murcia plantean, que teniendo en cuenta que apenas en el 2011 se aprobó formalmente la política pública de víctimas con la Ley 1448, es posible inferir que el desplazamiento forzado tomado como problema a nivel institucional es algo reciente, pero a la vez aclaran que esto no debe entenderse como si el desplazamiento forzado fuera un problema de orden social nuevo, ni tampoco que haya sido reconocido como problema público recientemente, ya que se encontraba como tema en la agenda pública y era sometido a discusión desde hacía bastante tiempo.

Un punto clave de la formulación y aplicación de la política pública de desplazamiento forzado en Medellín más allá de la creación de diversos organismos y centros de atención destinados a resguardar a la población desplazada, ha sido la posibilidad del diseño y aplicación de las políticas públicas de manera territorial y focalizada.

Así el desplazamiento forzado ha afectado a toda Colombia, pero en cifras y momentos diferentes, y con impactos todavía más distintos. Los años más críticos para Medellín respecto a esta problemática -según las bases de datos del RUV- fueron a partir del nuevo milenio (2000), ya que Medellín pasó de recibir 18.475 víctimas en 1999, a recibir 35.966 al año siguiente, y en 2001 esta cifra aumentaría nuevamente hasta: 42.524 personas que llegaron al municipio a causa de desplazamientos forzosos.

Con la regionalización de las acciones, Medellín tiene la oportunidad de potenciar las medidas pertinentes para contener el desplazamiento forzado y las consecuencias que este implica, medidas que respecto al panorama que se veía en otras localidades del país, debían ser mucho más complejas por las dimensiones de la problemática en Medellín.

La necesidad de la focalización de las acciones se hace notoria porque:

El estilo centralista de hechura de políticas públicas, monopoliza los diseños institucionales de los ciclos enunciados de una política pública, sin tener en cuenta consideraciones especiales sobre las características de los territorios, sus diferencias políticas, socioeconómicas, culturales o institucionales. ... transfiere la responsabilidad y las consecuencias negativas de diseños centralizados inadecuados a los entes territoriales, sin permitirle a las regiones y localidades ganar legitimidad, equidad, eficacia y eficiencia en las políticas públicas que han tenido que implementar, sin haber participado de la

identificación de los problemas públicos objeto de las políticas y, mucho menos, del diseño y formulación de ellas. Por supuesto, a la hora de la evaluación, toda la carga negativa recae sobre los implementadores, haciéndolos, al mismo tiempo, responsables por los resultados. (Naranjo, Lopera, & Granada, 2009, págs. 96-97)

Cuando las entidades territoriales obtienen una mayor autonomía para el diseño y aplicación de las acciones para enfrentar sus problemáticas, y el desplazamiento forzado es un fenómeno que rápidamente adquiere protagonismo e importancia en la esfera pública, las administraciones destinan mayores recursos y esfuerzos en neutralizar los efectos del desplazamiento forzado.

En 2007, mediante el Proyecto de Acuerdo N°370 de 2007 la alcaldía de Medellín adopta una política pública para “la prevención del desplazamiento forzado, la protección, reconocimiento, restablecimiento y reparación de la población afectada por el desplazamiento forzado en el municipio de Medellín”

Como vemos esta política pública mostraba un enfoque integral, interesándose no sólo por neutralizar los efectos del desplazamiento y atender a la población que había sido víctima de este, sino que además pretendía emprender acciones para evitar que se diesen nuevos casos de desplazamientos forzosos en Medellín.

En el balance realizado por Gloria Naranjo y su equipo de investigación se evidencia a partir de una comparación realizada durante 2004 y 2007 que las acciones de atención humanitaria de emergencia y restablecimiento fueron las más activas durante la administración de Sergio Fajardo¹⁷, y que la prevención, protección y reparación fueron las acciones más débiles y con los resultados - tanto institucionales como financieros- más desalentadores. (Naranjo, Lopera, Espinal, Giraldo, & Granada, 2007).

La última estrategia desarrollada por la administración municipal para el tratamiento del desplazamiento forzado en Medellín, es el Plan Integral Único -PIU- del Municipio de Medellín 20110-2017 “Para la atención integral a la población afectada por el desplazamiento forzado por la violencia”.

Este es un plan que articula los lineamientos de acción planteados desde el ámbito local con las demás disposiciones territoriales (tanto departamentales como nacionales) que tratan todo

lo relacionado con la prevención y atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado (Alcaldía de Medellín, 2010)

El PIU expone que uno de las principales características de esta herramienta de planeación es la posibilidad de la flexibilidad, proponiendo entonces que los lineamientos estratégicos no sean leídos ni entendidos como rigurosos ni lineales, ya que debe ser tomada en cuenta la diversidad que caracteriza a la población y a los casos abordados.

Sus líneas estratégicas se componen de seis enfoques: de derechos, diferencial, poblacional y participativo, territorial, medio ambiental y de desarrollo; con los cuales se reconocen las características del desplazamiento forzado y los principios que deben ser tomados en cuenta para abordarlo; puesto que el desplazamiento forzado supone una violación de derechos, pero que sucede de manera diferenciada de los demás casos (y dentro de los mismo teniendo en cuenta las diferencias entre las mismas víctimas: hombres, mujeres, niños, ancianos, etc.), por lo que se aspira contribuir a la participación activa de la población sujeto de la política pública para poder solucionar el problema tanto en los ámbitos territoriales, medioambientales y del favorecimiento del desarrollo de las víctimas, ya sea que se realicen los procesos de reubicación o de retorno.

Las líneas estrategias que rigen la política pública son: Prevención, Protección, Atención Humanitaria de Emergencia, Reconocimiento, Restablecimiento, Reparación y Estrategias Transversales. Todas estas líneas se desarrollan en diferentes fases del proceso de atención integral a víctimas, y contribuyen de manera diferente pero integral a la reparación de las víctimas.

Como deficiencia principal del PIU, las líneas estratégicas exponen las necesidades propias que cada una debe abordar y enfrentar, es decir, lo que concierne como problema a cada una de ellas, también se presentan las leyes, acuerdos y sentencias que las rigen y direccionan; pero no se plantean las acciones que serán emprendidas para contrarrestar los efectos negativos ni para promover las acciones de restablecimiento y reparación.

En otras palabras, en el PIU se plantean de manera clara y ordenada las problemáticas en materia de prevención, protección, restablecimiento y las demás acciones, pero no se exponen de manera concreta como van a potenciarse -mediante programas u otras mediadas- esas acciones y a contrarrestar las falencias que hay en ellas.

Sería pertinente que se expongan y se desarrollen de manera más extensa y específica los programas de atención y reubicación que son expuestos en el Plan de Desarrollo Municipal, ya que en este sólo se habla de manera muy basta -y sobre todo en términos financieros- de lo que van a ser los programas aplicados -y de ser el caso- de los centros de atención a víctimas que serán habilitados.

Siendo el PIU el plan integral único que desarrolla la forma en cómo será asistida este sector de la población vulnerada tendría que profundizar en las acciones para afrontar los problemas, y no meramente en el reconocimiento de estos, lo que nos lleva a la necesidad de proponer un ejercicio tanto de intervención como de diagnóstico.

En el trabajo de investigación de Gloria Andrea García, es posible notar en las entrevistas que realizo a líderes y víctimas del desplazamiento forzado, como si bien se evidencian avances respecto a la atención, estos avances bajo ninguna circunstancia implican que las acciones sean optimas o efectivas, ya que son más bien medidas temporales que contribuyen a una mejora momentánea y a corto plazo de las víctimas, y no a solución de fondo que por un lado contribuya al mejoramiento integral de las condiciones de vida de las víctimas, y por el otro, a la neutralización de nuevos desplazamientos. (García, 2013)

Por otro lado, y respecto a los nuevos desplazamientos las acciones claramente han sido más de contención que de prevención, esto no quiere decir que es más importante prevenir nuevos desplazamientos que atender a las personas que ya fueron desplazadas, sino que intenta poner de manifiesto que las acciones deben ser integrales y potenciadas con los mismos esfuerzos. No se resolverá nada si atiendo a una cantidad considerable de víctimas y contribuyo a su reparación, si van a seguir apareciendo más y más víctimas, porque el problema del desplazamiento forzado no ha sido correctamente afrontado.

García también demuestra como uno de los más grandes problemas -tanto en la formulación como en la aplicación- de la política pública fue el desentendimiento y el desconocimiento sobre las características de la población desplazada, tal como señala uno de los líderes entrevistados, para quien estaban desconociendo (la administración y las políticas públicas) que eran en su mayoría personas provenientes del campo, ajenos a las dinámicas de una gran ciudad como Medellín y con unas tradiciones completamente diferente.

Contrario a lo que señala la población, desde los informes de gestión la Alcaldía de Medellín deja claro que una de las principales preocupaciones en la implementación de la política pública en cuanto al restablecimiento de los derechos socioeconómicos, es lograr que recuperen las prácticas campesinas y culturales de esta población lo que implica que es necesario que se realicen programas para promover el cultivo y así no se pierda el contacto “con la tierra y con un ejercicio de auto sostenimiento de la alimentación familiar [...] Es decir, también se alude a una idea de restablecimiento de elementos culturales” (Sánchez, 2011: 61) que también es importante para conservar las estructuras familiares, evitando la desintegración de éstas al llegar a la ciudad. (García, 2013, pág. 114)

Sin embargo, y a pesar de lo evidente que era el trabajar para que no se perdieran las costumbres y dinámicas de los desplazados, los espacios para desarrollar y fomentar este tipo de tradiciones y ejercicios fueron limitados, por no decir que inexistentes. Los esfuerzos y medidas se centraron en reubicar familias enteras en centros de albergues que ya se encontraban en condiciones de hacinamientos, y de las víctimas que consiguieron apropiadamente una retribución y normalización de derechos económicos mediante empleos, pocos estaban en sus áreas de conocimiento -agricultura, ganadería, etc.-.

Conclusiones

- Sin desconocer que el Estado y los gobiernos emprendieron acciones para contrarrestar el desplazamiento forzado, es necesario igualmente reconocer que las primeras acciones no vinieron a darse sino aproximadamente 50 años después de que habían comenzado los desplazamientos. En un momento en el que las cifras de los desplazamientos se habían triplicado en cuestión de pocos años y que las migraciones hacia las ciudades estaban fuera de control, cuando muchos de los pueblos habían sido completamente arrasados, abandonados a merced de los actores armados, que no hacían más que aumentar su poderío, y llegar a otras poblaciones que intimidar, atemorizar y nuevamente desplazar.
- Cuando finalmente se reconoce la necesidad de intervenir en la problemática, de tomar acciones, la cantidad de personas desplazadas era tan alta, que los esfuerzos continuos de gobiernos y Estado no lograrían neutralizar la problemática fácilmente, además fue en años

posteriores al reconocimiento del problema -desde lo institucional- que se presentaron las peores cifras del desplazamiento.

- Por tanto, las acciones no debían enfocarse solamente en el auxilio de los desplazados que llegaban a las ciudades, sino de identificar las zonas que se encontraban en riesgo de ser desplazadas.

- Cuando la visualización de las víctimas se da, y las acciones comienzan a ser emprendidas, en un afán por ser eficientes se desconocieron por completo las necesidades e intereses de las víctimas, pensando en lo que desde la ciudad han fijado como necesidades y cuestiones imperantes, y no por lo que realmente le interesaba a la población desplazada.

- Sumado a todo lo anterior, nos encontramos con que las acciones de reparación, fueron más dedicadas a la reubicación -en la misma ciudad- que al retorno -el regreso a los lugares de los que habían sido desplazados-, porque por un lado el gobierno colombiano no había logrado recobrar el control de las zonas sobre las que habían tomado control los grupos al margen de la ley, y segundo, porque los territorios que sí habían sido recuperados ya estaban siendo ocupados por otras personas, empresas; que de alguna manera sí poseían títulos de propiedad sobre los predios en cuestión -a diferencia de las víctimas-.

- Las medidas efectuadas fueron poco menos que útiles, ya que -en razón de la ley de víctimas- desconocían a muchísimas personas que fueron víctimas del conflicto armado, por haber sufrido flagelos en años anteriores a 1985.

- Además, muchos de los desplazados, por cuestiones relacionado con los tiempos y los trámites que debían realizar para acceder a alguna de las fases de la reparación integral, solucionaron su problema con la auto-construcción en terrenos de invasión -asentamiento-, lugares de los cuales trataron de ser desalojados en múltiples ocasiones por la fuerza pública bajo los argumentos de que eran predios que no les pertenecían y que se encontraban en zonas de alto riesgo.

- El desplazamiento forzado ha sido temas de múltiples investigaciones -especialmente en los últimos años-, muchas de estas investigaciones realizan ejercicios de balance y evaluación sobre las políticas públicas. Es posible identificar problemáticas incidentes en varios de los balances, aun cuando las políticas corresponden a diferentes años, diferentes administraciones y Planes de Desarrollo. Lo que nos permite inferir que en los últimos años no ha

habido un verdadero avance en materia de las políticas públicas del desplazamiento forzado, ya que las formuladas más recientemente siguen incluyendo muchos errores que fueron evidenciados en las anteriores.

- Incluso cuando los balances realizados por las mismas administraciones municipales dan cuenta de la postura de las víctimas y su interés por ser más tenidos en cuenta - incluso participar más activamente del proceso de formulación y diseño de la política pública-, la inclusión de la población vulnerada sigue siendo mínima.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Medellín. (2010). Plan Integral Único del Municipio de Medellín. Medellín, Antioquia, Colombia. Obtenido de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Programas%20y%20Proyectos/Documentos/2011/piu/02%20-%20PIU%20Medellin_Marco%20conceptual%20y%20normativo.pdf
- Alpargatero Ulloa, L. L. (2011). La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: Una visión desde el pensamiento complejo. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). El desplazamiento forzado: Situación Colombia. Obtenido de acnur: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>
- Bello, M. (Octubre de 2003). El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. *Revista Aportes Andinos*; No. 7: Globalización, migración y derechos humanos(7), 8.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memoria de guerra y dignidad*. Bogotá.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada*. Bogotá: CNMH - UARIV.
- El Tiempo. (18 de Diciembre de 2017). *Violencia deja 54.000 desplazados en 2017*. El Tiempo.
- Fernández Tachiquín, E. (2009). *Asentamientos irregulares: impactos y alternativas*. México: Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura.
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 339.

- García, G. (2013). Problemas públicos en la implementación, percibidos y definidos por la población sujeto de la política pública de desplazamiento forzado en el municipio de Medellín. 2008-2011. Medellín.
- Gómez Alarcón, T. H., & Ramírez Jiménez, É. A. (2015). La ficción del Estado-Nación: Configuración territorial del Estado en el departamento del Caquetá. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Granada, J., & Murcia, J. (2014). Acciones colectivas y políticas públicas territoriales: el caso de las víctimas en Medellín. *Territorios*, 85-108.
- Internal Displacement Monitoring Centre; Norwegian Refugee Council. (2017). *Global Report on Internal Displacement*. Oslo.
- Ley 1448 de 2011. Congreso de la República de Colombia.
- Ley 387 de 1997. Congreso de la República de Colombia.
- Naranjo, G., Lopera, J. E., & Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 81-105.
- Naranjo, G., Lopera, J. E., Espinal, V., Giraldo, C., & Granada, J. (2007). Seguimiento y balance sobre el desplazamiento forzado, la población afectada y las políticas públicas Medellín 2004-2007. Medellín: Instituto de Estudios Políticos.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- Piñeros, A. M. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de Economía Institucional*, 169-202.
- Revista Semana. (2014). Seis millones de víctimas deja el conflicto en Colombia . *Semana*.

Notas _____

¹ Período de la historia de Colombia, comprendido (aproximadamente) entre los años 1946 y 1966, caracterizado por oleadas de violencia: asesinatos, desapariciones, persecución política; consecuencia del descontento de la sociedad con en el escenario político-económico, y la agudización del enfrentamiento partidista entre Liberales y Conservadores.

² Nombre con el que eran llamados y reconocidos los grupos armados de ideología conservadora cuyo objetivo era “controlar” (eliminar) a los militantes liberales y restablecer el orden en la ciudad de Bogotá, el cual se había visto alterado por el Bogotazo: una oleada de revueltas populares y manifestaciones causadas por el magnicidio del líder populista y candidato presidencial el 6 de marzo de 1943.

³ Nombre con el que se identificaba a los individuos que se encargaban de asesinar e intimidar a los simpatizantes de las filiales liberales en las zonas rurales.

⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica

⁵ Herramienta técnica, que busca identificar a la población víctima y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población afectada por la violencia. <https://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/INTERPRETACION%20CIFRAS%20RUV.pdf>

⁶ Informe global sobre el desplazamiento interno

⁷ Centro de monitoreo del desplazamiento interno: es la principal fuente de información y análisis sobre el desplazamiento interno. <http://www.internal-displacement.org/>

⁸ Consejo noruego para los refugiados: organización humanitaria independiente que ayuda a las personas obligadas a huir. Presentes en situaciones de crisis en 31 países. <https://www.nrc.no/>

⁹ Necesidades Básicas Insatisfechas

¹⁰ Considerada el mayor avance en materia de atención y reparación a víctimas, y actualmente la que rige todos los procesos, acciones y políticas públicas dirigidas a las víctimas del conflicto armado.

¹¹ Es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

¹² Presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.” (Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, 1991)

¹³ Organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, y promover soluciones duraderas a su situación, mediante el reasentamiento voluntario en su país de origen o en el de acogida. <http://www.acnur.es/quienes-somos/acnur-en-el-mundo>

¹⁴ Departamento de Colombia, cuya capital es la ciudad de Medellín.

¹⁵ Es importante tener en cuenta los múltiples casos de desplazamientos que se han dado en los lugares de asentamientos, siendo desalojados por unidades de la fuerza pública.

¹⁶ Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia.

¹⁷ Alcalde de Medellín 2004-2007