# LOS PROCESOS DE ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS CIUDADES: UNA ALTERNATIVA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL A LA SUPERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO -COLOMBIA 2004 – 2015-

**Clara Inés Atehortúa Arredondo**

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Bogotá D.C., Colombia

2017

# LOS PROCESOS DE ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LAS CIUDADES: UNA ALTERNATIVA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL A LA SUPERACIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO -COLOMBIA 2004 – 2015-

**Clara Inés Atehortúa Arredondo**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Doctora en Derecho

**Directores**

**Diana Bocarejo Suescún**

**Roberto Vidal López**

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Bogotá D.C., Colombia

*Nunca sabrás que tu alma viaja*
*Dulcemente refugiada en el fondo de mi corazón,*
*Y que nada, ni el tiempo ni la edad ni otros amores,*
*Impedirá que hayas existido.*

*Ahora la belleza del mundo toma tu rostro,*
*Se alimenta de tu dulzura y se engalana con tu claridad.*
*El lago pensativo al fondo del paisaje*
*Me vuelve a hablar de tu serenidad.*

*Los caminos que seguiste, hoy me señalan el mío,*
*Aunque jamás sabrás que te llevo conmigo*
*Como una lámpara de oro para alumbrarme el camino*

*Ni que tu voz aún traspasa mi alma.*
*Suave antorcha tus rayos, dulce hoguera tu espíritu;*

*Aún vives un poco porque yo te sobrevivo.*

*-Marguerite Yourcenar-*

***A Juan Rafael Atehortúa Ríos***

***29 años esperando justicia y verdad***

***No perdono, no olvido***

# AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a la Universidad del Rosario, a su Facultad de Jurisprudencia y al Doctorado en Derecho. A sus directivos, docentes y personal administrativo por dejarme participar de este programa. Su apoyo fue fundamental para el desarrollo de mis estudios.

Un profundo agradecimiento a Diana y a Roberto, sin ellos esto no hubiera sido posible. Su acompañamiento resultó fundamental para mi proceso doctoral, a través de la discusión y construcción de esta investigación–. Su orientación y apoyo para desarrollar este trabajo permitieron su culminación.

A Nora Luz Arredondo Díaz, mi mamá, compañera incansable durante esta etapa, a quien además encontré varias veces durante esta investigación como actora de la construcción y reconstrucción de la historia de Medellín.

A Colciencias y su programa créditos-beca Francisco José de Caldas para doctorados nacionales, que me brindaron el sustento económico imprescindible durante el tiempo de estudio.

Al Calcutta Research Group, en especial a Ranabir Samaddar y Paula Banerjee quienes me acogieron en su grupo de investigación con el que pude enriquecer mi trabajo y discutir mis planteamientos.

Asimismo, agradezco a Gerardo Gallegos, a Humanas de Colombia, especialmente a Adriana Benjumea y Luz Piedad Caicedo, a Servihumanos en Cali y a su coordinadora, quienes facilitaron la recolección del trabajo de campo y me brindaron desde sus propias perspectivas las herramientas para acercarme al desplazamiento forzado desde otras facetas, al igual que a Beatriz Sánchez y a Luz Dary Ruiz por las discusiones y comentarios.

A mi familia, especialmente a mi hermanita Sonia Isabel Atehortua, a mi sobrina Manuela Toro y a Samuel Benjumea, gracias por la paciencia y por aguantarme las ausencias. A mis tíos y tías quienes son un regalo de la vida.

Un agradecimiento muy especial para mi familia adquirida: mis amigas y amigos, los que han estado durante todo este tiempo, a los que siguen estando a pesar de las distancias, de las dificultades, e incluso de mí.

Finalmente, a todas las personas que participaron en la investigación que con sus experiencias aportaron elementos importantes para la realización de este trabajo.

# *CONTENIDO*

*AGRADECIMIENTOS* ..... *iii*

*INTRODUCCIÓN* ..... *4*

**ACERCA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN** ..... **4**

**APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS SOBRE ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN** ..... **11**

**EL ESTUDIO DEL DERECHO EN CONTEXTO** ..... **15**

**ABORDAJE METODOLÓGICO** ..... **21**

- **Delimitación espacial de la investigación** ..... 23
- **Fuentes, técnicas de recolección y análisis de la información** ..... 24
- **Definición temporal del objeto de observación** ..... 35

**ORGANIZACIÓN DEL ARGUMENTO** ..... **36**

*CAPÍTULO 1* ..... *39*

*EL DESPLAZAMIENTO FORZADO COMO CATEGORÍA JURÍDICA Y LA ESPACIALIZACIÓN RESTRICTIVA DE LA POBLACIÓN* ..... *39*

**1.1 PRIMER NIVEL DE ESPACIALIZACIÓN: LA PERMANENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL** ..... **41**

**1.2 SEGUNDO NIVEL DE ESPACIALIZACIÓN: LAS CONDICIONES DEL RETORNO** ..... **47**

**1.3 LA VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN SUJETO EN CONDICIÓN DE DESTIERRO** ..... **61**

**1.4 LA REUBICACIÓN O EL RETORNO COMO ENCLAVES RESTRICTIVOS PARA EL DESPLAZADO FORZADO** ..... **70**

*CAPÍTULO 2* ..... *82*

*LA PLANEACIÓN URBANA Y LOS ASENTAMIENTOS DE POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO: UN CONFLICTO SIN SOLUCIÓN* ..... *82*

**2.1 LA RELACIÓN CIUDAD-MIGRANTES: CONJUGACIÓN BILATERAL DE DOS PROCESOS PARALELOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y DE DOS MODALIDADES DE PLANIFICACIÓN** ..... **84**

**2.2 LA UBICACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LA PERIFERIA COMO RESULTADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA ..... 90**

**2.3 EL ASENTAMIENTO Y LA HABITABILIDAD DEL ESPACIO EN LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN URBANA ..... 95**

**2.4 LA CATEGORIZACIÓN JURÍDICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DESDE LOS AÑOS NOVENTA Y LOS CAMBIOS EN LA VISIÓN DE CIUDAD ..... 104**

***CAPÍTULO 3 ..... 116***

***EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS Y LA RELEGACIÓN DE LA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO FORZADO ..... 116***

**3.1 EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y EL ENFOQUE DE CORRESPONSABILIDAD ..... 118**

**3.2 DIFICULTADES Y FALENCIAS EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN ..... 132**

**3.3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UNA HERRAMIENTA PARA MALEAR EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA CIUDAD ..... 143**

**3.4 LAS INFRACCIONES URBANAS Y SU PAPEL EN LA SEGREGACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO ..... 149**

**3.5 LAS ACTIVIDADES EN EL ESPACIO PÚBLICO: OTRA FUENTE DE RELEGACIÓN ..... 160**

***CAPÍTULO 4 ..... 167***

***LAS LÓGICAS DE ASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA ESPACIALIZACIÓN DE SUS DERECHOS ..... 167***

**4.1 LOS CRITERIOS DE REGISTRO Y PRIORIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS COMO MECANISMOS QUE EN LA PRÁCTICA SE TRADUCEN EN UNA MAYOR ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN ..... 169**

**4.2 CRITERIOS Y MECANISMOS PARA DEFINIR LA VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO ..... 176**

**4.3 LA LUCHA POR LA AMPLIACIÓN DEL ESPACIO URBANO EN UN CONTEXTO DE SEGREGACIÓN Y DE EXCLUSIÓN ..... 187**

**4.4 EL ASENTAMIENTO Y LA HABITABILIDAD DEL ESPACIO EN LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN URBANA ..... 198**

***CAPÍTULO 5 ..... 207***

***LAS SOLUCIONES DURADERAS: EN BUSCA DE AUTONOMÍA Y DE ACCESO A LA CIUDAD ..... 207***

**5.1 LAS SOLUCIONES DURADERAS Y LA AUTOSUFICIENCIA DE LA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO FORZADO ..... 210**

**5.2 LAS RESTRICCIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN EL ESPACIO URBANO ..... 220**

**5.3 LOS PROGRAMAS DE AUTOSOSTENIMIENTO Y LA TERMINACIÓN DEL ACCESO A LA ATENCIÓN ESTATAL .... 233**

***6. A MANERA DE CONCLUSIONES ..... 240***

***7. ALGUNAS LÍNEAS PARA OTRAS INVESTIGACIONES ..... 248***

***8. TRABAJOS CITADOS ..... 250***

**8.1 BIBLIOGRAFÍA ..... 250**

**8.2 NORMAS CITADAS ..... 250**

**8.3 JURISPRUDENCIA CITADA ..... 260**

**8.4 PÁGINAS WEB ..... 262**

**8.5 PRENSA ..... 263**

***8.6. TRABAJO DE CAMPO ..... 264***

# INTRODUCCIÓN

## ACERCA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Desde el momento en que se reconoció la existencia del desplazamiento forzado, el Estado ha ampliado y fortalecido la protección para los derechos de las víctimas. No obstante, las vulnerabilidades asociadas a la situación de desplazamiento se han profundizado. De esta situación da cuenta la declaración hecha en el 2005 sobre el desplazamiento forzado interno como un estado de cosas inconstitucional, como también lo es la continuación de muchas circunstancias que dieron lugar a la misma (Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004). Si bien han existido mejoras en varios aspectos que buscan superar la situación de desplazamiento, sobre todo con la declaración del estado de cosas inconstitucional, existen cuestionamientos sobre lo que en realidad ha pasado con el restablecimiento de los derechos de las víctimas (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Este escenario da cuenta de una relación paradójica: en medio de un robustecimiento del corpus normativo que consagra los derechos a favor de la población, las víctimas que habitan en las ciudades viven en condiciones que profundizan la situación de vulneración producida por el desplazamiento forzado.

En este trabajo pretendo mostrar una de las caras de esa situación: la manera en que el Estado ha administrado el asentamiento de la población en situación de desplazamiento para dar respuesta a las demandas de las víctimas hacia la cesación de la situación de desplazamiento.

El incremento de los instrumentos regulatorios sobre el fenómeno ha sido exponencial desde 1995, año en que a través de diferentes documentos CONPES el Estado declaró la existencia del fenómeno. La inclusión en el ordenamiento jurídico de las condiciones en las cuales debería establecerse el desplazamiento forzado y aquellas que deben existir para que la población víctima del mismo tenga acceso a la protección estatal, ha tenido un papel preponderante en la constitución del fenómeno.

La pretensión inicial del gobierno con el reconocimiento del desplazamiento forzado fue contar con claridades sobre los alcances de la acción estatal (Sánchez-Mojica, 2007, p. 274; Vidal-López, 2007, p. 217). Para ello incluyó las primeras nociones sobre el fenómeno, sobre los beneficiarios de la política, y consagró estrategias para la atención de la población en los mencionados documentos CONPES y en la Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia" (Congreso de la República de Colombia, 1997a). Sin embargo, la forma en que estos asuntos fueron conceptualizados abrió la puerta para la aparición de disputas sobre el tema; entre ellas, sobre el alcance de la acción estatal, el contenido de los derechos establecidos en la norma y los sujetos amparados por la especial protección establecida en el ordenamiento jurídico. A pesar de esas definiciones, el conjunto de obligaciones en cabeza del Estado para la atención del fenómeno y la protección de los derechos de la población en

situación de desplazamiento resultó insuficiente para prevenir la ocurrencia de nuevos desplazamientos y resarcir las vulneraciones sufridas por las víctimas: en primer lugar, dichos compromisos no permitían tratar a fondo el fenómeno ni garantizar a cabalidad los derechos de la población; en segundo lugar, las medidas formuladas no fueron ejecutadas de forma competente y suficiente.

Tal situación desencadenó la interposición de acciones para exigir que el gobierno se hiciera responsable de la garantía de los derechos de la población afectada y para que previniera nuevos episodios de desplazamiento forzado (Sánchez-Mojica, 2007, p. 530). Lo anterior provocó un sinnúmero de solicitudes a la jurisdicción constitucional para que se pronunciara en casos particulares sobre la protección de derechos puntuales de las víctimas (Sánchez-Mojica, 2007, p. 360; Vidal-López, 2007, p. 243).

Más allá de las consecuencias, en términos de la ejecución de la política pública de atención, de la constante emisión de sentencias; de actos administrativos con el que el gobierno replicó las órdenes de los Jueces Constitucionales, de la manera en que se implementaban o interpretaban dichos actos, de los nuevos reclamos que suscitaron otras sentencias que aclararon o constituyeron obligaciones en cabeza de las entidades encargadas de implementar la política, de las modificaciones de la normativa, entre otros; ha ocurrido un proceso de largo aliento en el que se ha consolidado la juridización del desplazamiento forzado.

Como resultado de lo anterior, el desplazamiento como fenómeno multicausal, queda reducido a los supuestos de hecho dispuestos en los instrumentos jurídicos (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). La constitución del fenómeno como un objeto preeminentemente jurídico ha posibilitado que, en medio de los debates sobre el alcance de su enunciación, las consecuencias que ésta tiene sobre los derechos de la

población víctima y la correspondiente respuesta estatal, sea moldeado el contenido del fenómeno y la instalación de un modelo estatal para la gestión del mismo. Esto repercute en la ampliación del margen de maniobra estatal que le permite al gobierno seleccionar los aspectos del fenómeno a intervenir y la forma de hacerlo (García-Villegas & Rodríguez-Garavito, 2003, p. 43; Vidal-López, 2007, p. 219).

Uno de los ejemplos de dicha juridización y de la introducción de un modelo de gestión se ha producido luego de la declaración del estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado. Como consecuencia de esa declaración, la prioridad de las entidades se volcó hacia el levantamiento de dicho estado y a ello se encaminaron los esfuerzos normativos, institucionales y de recursos. Es decir, más que atender las necesidades para la creación de condiciones materiales que permitan evitar nuevos desplazamientos y avanzar en la garantía de los derechos de la población, los esfuerzos se han dirigido a que el sistema de atención pueda ser recalificado como constitucional y al levantamiento del estatus de especial protección para las víctimas de desplazamiento.

De ahí que la ampliación de los instrumentos, el mejoramiento de las entidades destinadas para atender la población, el aumento de los recursos económicos y humanos, la verificación de las obligaciones y el mayor compromiso de los diversos entes territoriales y nacionales para la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento, tengan como su principal objetivo alcanzar las metas antes mencionadas; sin que ello implique, necesariamente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Banerjee, 2016; García-Villegas & Rodríguez-Garavito, 2003, p. 42; Gupta, 2012; Holzer, 2013).

A partir de las anteriores consideraciones, mi planteamiento es que una de las soluciones encontrada por el Estado en busca de la eficiencia del sistema de atención a

las víctimas y del fin del desplazamiento forzado, ha sido intervenir el asentamiento de la población como una forma de gestión del fenómeno.

Limitar los lugares en los que se asienta la población y, de esta manera condicionar sus derechos, se ha convertido en una forma de contener el desplazamiento de la población y sus exigencias en relación con el restablecimiento de los mismos. Este tipo de actuación opera como una compuerta invisible que se abre o se cierra, según las necesidades del sistema de atención, para activar o no los componentes que lo integran, o para incluir o excluir a quienes son beneficiarios del mismo. Ello, sin que necesariamente implique la superación de las vulnerabilidades que dieron lugar a que las personas fueran calificadas con el estatus de víctimas de desplazamiento forzado. De esta forma, se libera el Estado de la carga impuesta para tener que proveer servicios, como instrumento para la realización de los derechos y para reunir los requisitos que garanticen la cesación de la situación de desplazamiento.

¿Cuándo termina el desplazamiento? ha sido la pregunta recurrente en las discusiones sobre el reconocimiento del fenómeno, la protección a esta población y el restablecimiento de sus derechos. En diferentes ámbitos, múltiples actores han tratado de proponer fórmulas para darle respuesta a dicha cuestión, sobre el entendido que la solución debe, por lo menos, responder por el restablecimiento de los derechos de las víctimas (Brookings, Universitat Bern, & Georgetown University, 2007; Fernández & Vidal, 2003; Ferris, Mooney, & Stark, 2011; Kumar-Das, 2011; Mooney, 2003). Sin embargo, este acuerdo mínimo ha traído consigo más interrogantes que soluciones (Ferris et al., 2011; Mooney, 2004, 2010). Es así como la vía para alcanzar el restablecimiento de derechos y el momento en que puede decirse que las

vulnerabilidades asociadas al desplazamiento han terminado continúan como temas que suscitan debates sin que haya una propuesta esclarecedora.

En esta línea, mi pregunta por los procesos de espacialización, su producción y desarrollo se inscribe en ese debate sobre la cesación de la situación de desplazamiento. Ello a partir de la afirmación de que el contraste entre la ampliación del ordenamiento jurídico y la segregación que viven las víctimas en las ciudades muestra que la relación entre la normativa y la profundización de las vulnerabilidades asociadas a la situación no debe establecerse a la manera como el Estado lo propone: por la mera consagración legal de los derechos de la población y los mecanismos que dispone para ello. En ese sentido, mi enfoque no se dirige únicamente al estudio del ordenamiento jurídico del desplazamiento forzado. Si bien recurro al examen de las normas para la atención del desplazamiento y el asentamiento de la población emitidas en diferentes niveles y ámbitos en busca de concordancias o contradicciones, mi contribución busca ampliar este horizonte de análisis e incluir en él la lectura de las prácticas que se suscitan en la ejecución de una política pública específica, para entender qué sucede con el derecho en medio de la implementación de la normativa.

Para entender los alcances de la intervención del derecho, es necesario ampliar la mirada más allá del ejercicio de adecuación del supuesto normativo hacia las circunstancias fácticas (Esquirol, 2003; Fitzpatrick, 1998). Este ejercicio, consagrado exclusivamente para funcionarios, generalmente en el ámbito oficial, excluye a otros participantes de la producción jurídica como también a otras facetas de lo que pasa con y a causa del derecho (Fitzpatrick, 1998, p. 198).

A través del estudio de las prácticas en los diferentes ámbitos de producción y aplicación del derecho, es posible encontrar elementos que permiten: observar las

múltiples facetas del derecho, cuestionar la neutralidad de las entidades, encontrar los elementos con los que se busca resolver los conflictos producidos por las falencias en la legitimidad de los instrumentos jurídicos, subsanar los problemas derivados de la desconfianza de los beneficiarios y reducir los ruidos que pueden crearse respecto a la implementación de la normativa entre las diferentes entidades y entre ellas y los ciudadanos (Rose & Miller, 1992). Además, permite leer los elementos sobre la forma en que la normativa actúa en relación con el restablecimiento de derechos de las víctimas (Holzer, 2013). En este ámbito es donde se amplían o restringen los conceptos y herramientas que sirven de marco para la atención de la población y el restablecimiento de sus derechos.

Con esta perspectiva, estudio de aquellas prácticas que se desprenden a través de la aplicación de los diferentes instrumentos normativos relacionados con la atención y el asentamiento de la población en situación de desplazamiento en las ciudades. Concretamente, estudio cómo las prácticas procedentes de las políticas públicas las han convertido en un marco que espacializa a la población, y cómo dicha espacialización es un obstáculo para brindar las condiciones mínimas que permitan el acceso a derechos por parte de las víctimas, las cuales se encuentran en la ciudad a la espera de una respuesta estatal para superar su situación. Para ello, intento reconstruir la dinámica de la producción y la continuación de la espacialización a la que éstas se ven sometidas.

Con este acercamiento, he intentado traspasar las generalizaciones en torno a las cuales rondan algunos de los estudios sobre instituciones jurídicas en América Latina con respecto a las condiciones de ineficacia, ineficiencia y falta de legitimidad de la normativa, sin que ello conlleve preguntas acerca de qué significan dichos atributos y cómo se reproducen o cómo pueden variarse (Esquirol, 2003). Reducir los estudios

sobre las políticas de atención a calificativos sobre su eficacia o cumplimiento, los limita a dar resultados que solo las consideran como un "rotundo éxito o fracaso" (Holzer, 2013, p. 838). Esta línea deja de lado lo que sucede realmente en la aplicación de las diferentes normas y políticas, y por tanto sus efectos, como también la manera en que la población beneficiaria usa los mecanismos de la política y las prácticas burocráticas que se dan dentro de la ejecución de los programas (Holzer, 2013).

Existen múltiples maneras de acercarse a las prácticas jurídicas. En Colombia, se han realizado diferentes investigaciones que han leído la manera como los diferentes operadores jurídicos interpretan y usan las normas. A partir de ahí, se han reconstruido algunas prácticas tanto en sede judicial o en otros ámbitos de ejercicio del derecho (Boaventura & García-Villegas, 2001; García-Villegas, 2008; López-Medina, 2000).

Este trabajo hace referencia a unas prácticas particulares: las que se suscitan en la ejecución de un cuerpo normativo determinado, al entender que dichas prácticas son un momento de creación específica del derecho (Fitzpatrick, 1998). A través de este examen, pretendo exponer los alcances, las adecuaciones y variaciones de la que es objeto la normativa, a través del uso que diferentes sujetos hacen de ésta (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003). Así mismo, estudio la modificación de las instituciones jurídicas respectivas, sin que necesariamente ello implique una reforma al corpus jurídico que la origina.

## APROXIMACIÓN A LOS ESTUDIOS SOBRE ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

Diversas investigaciones que abordan la espacialización estudian el establecimiento de población en lugares claramente delimitados, donde debe permanecer

para el cumplimiento de una finalidad específica (Belcher, Martin, Secor, Simon, & Wilson, 2008; Malkki, 1995; Schinkel & van den Berg, 2011; Wacquant, 2008). En algunos casos, como el de los migrantes forzados, la definición de estos lugares obedece a un criterio temporal y el objetivo es ofrecer la atención adecuada a la población que habita en ellos. Se supone que en la medida en que la necesidad es satisfecha, estos enclaves deberían desaparecer (Holzer, 2013; Polzer-Ngwato, 2012; Ramadan, 2013). A pesar de este cometido, las investigaciones han encontrado que los "campos" (Holzer, 2013; Malkki, 1995; Ramadan, 2013) o las "villas" (Polzer-Ngwato, 2012) se han convertido en sitios cerrados donde reside la población en forma permanente. En atención a lo anterior, han estudiado las posibilidades reales que tienen sus habitantes de integrarse a los entornos en los que los que han sido establecidos y las implicaciones que tienen para el acceso a sus derechos por parte de sus habitantes (Holzer, 2013; Polzer-Ngwato, 2012; Ramadan, 2013).

Estas formas de espacialización no son exclusivas de los migrantes forzados. Diversos grupos poblacionales han sido sometidos al aislamiento de las ciudades. Dichas manifestaciones de la espacialización, han sido estudiadas como formas de segregación de la población en contextos urbanos. Se ha hablado de la formación de guetos (Wacquant, 2008), de ejercicios de gentrificación unidos a procesos de expulsión y reorganización de la población (Sassen, 1996, 2002) y de la localización de grupos poblacionales específicos en la producción y ejecución de normativa multicultural (Bocarejo, 2011).

En contraste con las mencionadas formas de espacialización, en el país no se han delimitado territorios específicos para las víctimas, a modo de "aglutinaciones" o "barrios para población en situación de desplazamiento", en los que se les interne de

manera uniforme y en los que se pretenda que la población no los abandone, en aras de identificarla y atenderla hasta que pueda brindárseles una solución duradera a su situación. Cuando me refiero al fenómeno de espacialización, recurro a la definición de Galeano, sobre la realidad social (2004, p. 18), y me refiero a un conjunto de dinámicas históricas producidas en la implementación de la normativa de atención al desplazamiento y al asentamiento de las víctimas, en el que la población se ve orillada a establecerse y permanecer en las márgenes urbanas como condición para acceder a sus derechos y a los beneficios de la política pública de atención y superación del desplazamiento.

En la producción y continuación de este fenómeno están envueltos diferentes procesos. El primero de ellos, delimita los beneficios de la política de atención al espacio de las fronteras nacionales. Quienes huyen de la violencia y traspasan los límites nacionales tienen restricciones, a pesar de que son considerados víctimas, para acceder a los programas de restablecimiento de derechos -por ejemplo, a la restitución de tierras-. Un segundo proceso, restringe el acceso a programas para la población, bajo la condición del retorno o de la reubicación en los lugares en que el Estado ha definido para ello. Un tercer proceso de espacialización, se refiere al asentamiento y permanencia de las víctimas en zonas de la periferia urbana.

La formación de las ciudades en Colombia está estrechamente ligada a la migración forzada por la violencia. Uno de los asuntos presentes en esa relación, está en la manera como la ciudad se presta para recibir o no a quienes huyen de las zonas rurales. Históricamente, las políticas de atención han mantenido patrones restrictivos en el asentamiento de población víctima de desplazamiento. Ante esta situación, a la

población se le han destinado las márgenes urbanas como los lugares en los que pueden habitar.

En virtud de este proceso se crea una barrera que funciona como un "techo de cristal"[1]. La población supone que, conforme a la política de atención al fenómeno y de acuerdo con las etapas establecidas en el proceso para superar el desplazamiento, podrá permanecer en la ciudad y acceder a las condiciones de vida que ella ofrece, de tal manera que las violaciones y la victimización producida puedan cesar. Sin embargo, por efecto de las condiciones que se crean en la implementación de la política de atención al desplazamiento y de las políticas locales, ese fin no es fácil de alcanzar.

Para ello, durante la implementación de la política de atención, se han utilizado varios dispositivos. Uno de ellos ha sido requerir expresamente a las víctimas para que permanezcan en circunscripciones territoriales específicas, en aras de continuar con el proceso de la cesación al desplazamiento. Otra forma ha sido omitir planteamientos o actividades que puedan interferir con las circunstancias fácticas o normativas que han permitido que, desde otros ámbitos, se localice a la población en las márgenes del espacio urbano. Contrario a los propósitos explícitos del ordenamiento jurídico, esta situación genera un contexto en el que la posibilidad de la cesación de la situación de desplazamiento es baja, entendida esta como el resarcimiento de los daños causados por la múltiple y masiva vulneración de derechos que supone el desplazamiento.

[1] Esta expresión que ha sido una metáfora utilizada por el feminismo y las teorías de género en la década de los noventa, para representar las barreras invisibles que encuentran las mujeres para acceder a los diferentes espacios de participación política, la asumo aquí por analogía.

## EL ESTUDIO DEL DERECHO EN CONTEXTO

Para la elaboración de este trabajo, quiero acercarme a lo que sucede con el derecho y con su aplicación. Para ello me sumo a las visiones que estudian este objeto desde la apuesta por hacer de él una construcción más equitativa, en términos de que sea el instrumento para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

En este sentido, mi primer presupuesto es entender el derecho como derecho en acción (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003). Este enfoque busca ampliar las dimensiones sobre la producción, el ejercicio y el ámbito de acción del derecho, que incluyen en él las múltiples prácticas y usos a los que da lugar, las cuales, a su vez, lo constituyen. Además, entender que la producción del derecho, las dinámicas que dan pie a la formación del mismo, y las múltiples consecuencias que se desprenden de estos ejercicios, tienen lugar en contextos específicos. Desde esta perspectiva, el derecho debe entenderse como la manera en que los postulados normativos conciben las prácticas jurídicas en un entorno determinado y como estos se incorporan en las acciones que despliegan quienes tienen diferentes roles en la aplicación del derecho.

Desde ahí, el entorno en que se desenvuelven dichos sujetos y prácticas pasa a ser considerado como parte de la producción jurídica. De acuerdo con esta perspectiva, cobran singular importancia los diferentes sujetos, sus roles, interacciones y diversos juegos de poder, que tienen que ver con la aplicación y producción del derecho en tales entornos (Cruz-Parcero, 2006). Lo anterior, sin desconocer la influencia que tienen los ámbitos superiores de producción normativa sobre el micro ámbito que se analiza. También, como parte integrante de la producción jurídica, deben considerarse las proposiciones y prácticas que se contraponen o se salen de los patrones dados por los

postulados normativos oficiales (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003, pp. 28–29).

Quiere decir esto, que una lectura del derecho debe hacer referencia, mínimo a tres dimensiones: la primera a la manera en que la normativa opera en relación a los sujetos y las circunstancias; en segundo lugar, a la forma en que se despliegan acciones de los sujetos de acuerdo o en contraposición con dicha normativa; y La tercera, al modo en que la normativa adapta las acciones y expresiones de las prácticas de los diferentes sujetos para "normalizar las consecuencias" (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003, p. 29); como también, se refiere a la adaptación y apropiación que hacen los diferentes sujetos de la normativa, bien sea aceptándola, rechazándola o disputándola.

Al aproximarme al derecho en acción, retomo algunos postulados del enfoque del derecho en contexto (Esquirol, 2011; Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003; Twining, 2005). Desde este punto de vista, no es necesario concordar exclusivamente con una teoría jurídica específica. Quien se acerca al conocimiento del derecho debe procurar ampliar los patrones de análisis de carácter positivista o formalista e incluir en ellos teorías, enunciaciones y elementos que pueden no considerarse como parte del ámbito normativo (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003, p. 48). Para ello existe la facilidad de acercarse al objeto de estudio desde diferentes teorías y métodos; incluso, haciendo uso de aquellos que no se han considerado desde posturas tradicionales para la formulación de la teoría jurídica. Es así como deben introducirse fundamentos y métodos de las ciencias sociales para ampliar el enfoque con el que se realiza tal acercamiento.

En relación con este planteamiento, recurro a técnicas de investigación y aproximaciones metodológicas de la ciencia política, la antropología y la sociología.

Así mismo, acudo a debates multidisciplinares que tienen relación con la localización de la población y su acceso a la ciudad, en especial con: primero, el sesgo sedentario de las políticas de atención a los migrantes forzados, específicamente para quienes buscan refugio; segundo, la relación ciudad-migraciones; y por último, las soluciones duraderas como instrumentos para finalizar el desplazamiento forzado interno.

En relación con el sesgo sedentario, retomo lo pertinente a la localización que sufre la población como resultado de la implementación de las políticas de atención: cómo ella afecta el acceso de las víctimas a la ciudad; y con ello, cómo incide en las posibilidades de un reasentamiento permanente que permitiera mitigar, así fuera en parte, las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. Este cuestionamiento me llevó a examinar los efectos derivados de la misma formulación en las políticas de atención para las migraciones forzadas (Bakewell, 2008; Barnett, 2010; Malkki, 1992, 1995; Scalettaris, 2007). De acuerdo con algunos estudios, los derechos de los migrantes forzados transfronterizos y la protección del sistema internacional están atados a la permanencia de la población en un lugar; o sea, el que ha sido dispuesto por los organismos competentes para ello. Pero, sobre todo, está ligado a que ellos retornen a los países de los que fueron forzados a huir (Malkki, 1995; Souter, 2014). En ese orden de ideas, las políticas y tareas de los organismos de protección de esta población tienen por objeto regresar "a las personas al lugar al que pertenecen" (Bakewell, 2008; Barnett, 2010).

Este supuesto parte de una idea concreta del bienestar de la población: estas personas sólo pueden ver sus derechos restablecidos y continuar con sus vidas, si realizan su asentamiento permanente en los lugares de origen (Bakewell, 2008, p. 1366; Malkki, 1992, 1995; Souter, 2014). Con ello, se supone que concluye la incertidumbre

provocada por el desplazamiento forzado y, por tanto, las víctimas pueden darle cierre a su situación. Esto significa dar un final a este periodo particular y excepcional de sus vidas (Malkki, 1992, 1995). En este contexto, el papel de la política de atención al desplazamiento es hacer que la población permanezca en el territorio nacional, y por tanto, evitar que traspase las fronteras (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007).

Es así como, al hacer lectura del derecho en acción, pretendo hallar los parámetros de contención de la población en situación de desplazamiento, en un ámbito menor: establecer la manera en que se evidencia el sesgo sedentario implícito en la política pública y cómo ese "sesgo" es una guía para administrar el asentamiento de la población en el territorio nacional.

La siguiente discusión que retomo es la es la de la relación ciudad-migración forzada. En los últimos decenios, la población mundial se ha volcado a las ciudades. Las migraciones hacia los centros urbanos han aumentado exponencialmente, creando una tendencia que parece no tener reversa (Bakewell, 2008; Holston, 2009; Holston & Appadurai, 1996; Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015). Debido a la presión sobre el suelo urbano que ha traído consigo el aumento de los migrantes, en las últimas décadas se ha hecho visible sólo uno de los lados de la relación ciudad-migración: la manera como la ciudad transforma la vida de los migrantes (De Lucas, 2006; Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015). Desde ese punto de vista, algunas visiones sobre el desarrollo urbano han argumentado que la migración es contraria al mismo: quienes llegan a las ciudades arrebatan lo que pueden de la ciudad, sin que retribuyan los beneficios de vivir en ella (De Lucas, 2006, p. 157; Viviescas, 2006). En consecuencia, se ha impuesto un peso negativo sobre la llegada y

permanencia de los migrantes en la ciudad (Bakewell, 2008; Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015; Sassen, 1996).

Una de las falencias que tiene esa visión, es la imposibilidad de considerar los aportes que los migrantes hacen a la ciudad. Por tal razón, esta propuesta es contraria a esa visión, por cuanto busca entender la relación ciudad-desplazamiento forzado como un vínculo bilateral (Naranjo-Giraldo, 2004a). En esta línea parto del derecho a la ciudad como marco de lectura. De acuerdo con Harvey, dicho derecho es el "derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad" (2008, p. 23). Esta perspectiva, permite entender que el progreso de ambas partes depende de las posibilidades que tenga la población en situación de desplazamiento para obtener condiciones de vida digna. Esto es: a mayores posibilidades de acceso a la ciudad será mayor la posibilidad de la población en situación de desplazamiento de contribuir con el desarrollo de la misma.

Una de las problemáticas que tiene la localización de la población, es que ella obstaculiza el acceso de las víctimas de desplazamiento a dicho derecho. Este acceso no se limita a contar o no con vías de comunicación hacia otros sitios del espacio urbano, sino que depende de una trama más profunda: de la posibilidad que tienen las personas de participar en la configuración y producción de la ciudad, como el lugar donde ocurre la vida urbana (Harvey, 2012; Lefebvre, 1974). Con base en lo anterior, incluí como parte de los asuntos por indagar, lo referido a las condiciones de las que dispone la población en situación de desplazamiento para acceder a los servicios urbanos, cómo dicho acceso mejora sus condiciones de vida, y cómo a su vez ayuda a ampliar el espacio urbano.

El tercer debate que tengo en cuenta en este trabajo, es el que se da en torno a las soluciones duraderas como una vía para la superación de las condiciones asociadas con

la situación de vulnerabilidad que enfrentan las víctimas para lograr la garantía de los derechos y, en consecuencia, para la superación del desplazamiento forzado. El marco para la implementación de soluciones duraderas, pretende ser un instrumento común mínimo para que los Estados desarrollen programas que promuevan respuestas a la situación del desplazamiento, con el fin de orientar a las organizaciones internacionales que trabajan en la atención a las víctimas cuando realicen la transición de la asistencia humanitaria hacia proyectos para la reconstrucción y el desarrollo. Por último, buscan servir de base a la sociedad civil para hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones estatales, en materia de la cesación de dicho desplazamiento (Brookings & Universidad de Bern, 2007, p. 4; Ferris et al., 2011). A pesar de estos propósitos, existen reparos sobre la capacidad que tienen este tipo de acciones para modificar aspectos clave en la superación del desplazamiento; entre ellos, las circunstancias asociadas con la vulnerabilidad y la integración de la población en los lugares en que están asentados.

Las soluciones duraderas se han propuesto como un instrumento neutral. Sin embargo, durante la recepción de estas medidas en el derecho nacional, el Estado introduce conceptos, definiciones, requerimientos, entre otros elementos de reglamentación, que ciñen los objetivos mencionados a lo que ha sido considerado como pertinente al interior del país para el manejo del fenómeno. Por tanto, bajo la apariencia de protección de derechos que brinda el diseño e implementación de este tipo de soluciones, quedan amparadas un conjunto de actividades que persiguen el levantamiento del estatus de la protección especial para la población, sin considerar la superación de la situación de desplazamiento (Barnett, 2010; Chimni, 2004; Souter, 2014).

En atención a estos cuestionamientos, en el proceso de investigación opté por tener en cuenta la incidencia de las actividades para la superación del desplazamiento en la relegación o en la integración de la población en la ciudad; como también, su vinculación con el levantamiento del estatus de víctima de la población y su sincronía con la superación de las vulnerabilidades asociadas. Específicamente, retomo los planteamientos de Kumar-Das (2011), para evaluar la pertinencia de las acciones diseñadas como salidas duraderas al desplazamiento; y así, examinar hasta qué punto dichas salidas pueden aminorar el riesgo de que la población sufra un nuevo desalojo, sea este tipificado como desplazamiento forzado o no.

## ABORDAJE METODOLÓGICO

Con esta investigación intento aportar una lectura a los cuestionamientos derivados del debate sobre la finalización del desplazamiento, a saber: ¿qué sucede con los derechos de la población, a la espera de una salida duradera a su situación por parte del Estado? (Banerjee, 2016; Gupta, 2012; Holzer, 2013; Oldfield & Greyling, 2015). La identificación de dicha pregunta es un resultado de la aproximación que he tenido con el estudio del fenómeno del desplazamiento forzado interno. Dicho acercamiento lo inicié hace varios años, a partir de la realización de mi trabajo de grado para la maestría en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, que fue orientado por Gloria Naranjo-Giraldo (Atehortúa-Arredondo, 2007). En ese momento, la atención estaba puesta en la continua y masiva salida de los habitantes de Medellín, a causa del escalamiento del conflicto armado urbano que vivía la ciudad.

Para quienes estudiaban el desplazamiento forzado interno en el país y para quienes trabajábamos con la población afectada, o en las zonas en las que eran cada vez

más intensos los éxodos de personas en esa ciudad, era necesario un diagnóstico sobre la situación, un análisis sobre la vinculación del desplazamiento forzado intraurbano con el desplazamiento forzado interno en general que permitiera una intervención para prevenir la repetición de las salidas forzadas de los barrios y que protegiera a quienes habían sufrido tal situación. En este panorama, mi trabajo de grado de maestría tuvo por objeto caracterizar el desplazamiento forzado intraurbano en Medellín.

Durante la elaboración de ese trabajo y en investigaciones posteriores, así como en el trabajo con entidades públicas y con comunidades, una de las preguntas que ha permanecido ha sido: qué circunstancias rodean la salida de población en situación de desplazamiento de las ciudades, a qué situaciones se ve enfrentada la población que la pone en riesgo de otra, o en algunos casos, de múltiples expulsiones forzadas de los barrios. Esto, teniendo en cuenta que la ciudad ha sido considerada por esta población, por las políticas públicas de atención y los gobiernos locales, entre otros, como el sitio en que la peregrinación de la población en situación de desplazamiento forzado termina, como el lugar en el que "el calvario" del desplazamiento se apacigua (Sánchez-Medina & Atehortúa-Arredondo, 2008).

A partir de ese cuestionamiento, y para empezar la indagación de este proceso investigativo tuve varias preguntas orientadoras, así: ¿cuáles son los patrones de asentamiento de la población en situación de desplazamiento en las ciudades y cuál es el papel de la política de atención al desplazamiento en el desarrollo y cambio de dichas dinámicas de asentamiento? ¿De qué manera la normativa de atención y superación al desplazamiento sustenta y profundiza la espacialización de la población? ¿Qué prácticas se identifican en la implementación de la política de atención y de las políticas locales

que regulan el asentamiento que permiten el mantenimiento, continuación o profundización de los patrones de localización de esta población en la ciudad?

Para responder estas preguntas decidí utilizar un enfoque cualitativo. Este enfoque busca la comprensión de la realidad social y de las diferentes dinámicas que la constituyen como "objetos legítimos de conocimiento" (Galeano, 2004, p. 18). De acuerdo con Galeano (2004, p. 18), y asume que el conocimiento de la realidad es un producto social y colectivo influenciado por la visión de los sujetos que la construyen, para este caso: población en situación de desplazamiento, funcionarios que trabajan con esa población, población receptora, líderes y lideresas de las víctimas. Esta elección obedece al énfasis que hace este tipo de investigación en los sujetos, sus valoraciones, vivencias e interacciones. Su interés es entender la multicausalidad, multiplicidad y complejidad del fenómeno que se estudia, identificar los diferentes niveles que se entrecruzan en la producción del mismo, e incluir las miradas de los diversos actores y de los diversos factores de poder que existen en el fenómeno.

De forma similar al enfoque del derecho en contexto, la investigación cualitativa enfatiza en la necesidad de explicitar las diferentes posiciones que tienen los sujetos y cómo ellas contribuyen a crear la realidad social que se examina; especialmente, aquellas que no han hecho parte de los discursos o posiciones aceptadas generalmente.

- **Delimitación espacial de la investigación**

La primera delimitación de la investigación fue la espacial: la recolección de la información se haría en Bogotá-Soacha, Cali, y para algunos asuntos en Medellín-Bello. El propósito era identificar en estas ciudades algunas de las líneas compartidas, los patrones comunes, los lineamientos generales y las condiciones similares que se daban

en relación con el asentamiento de población. Todo ello, a pesar de las diferentes características e historias, énfasis particulares y diferentes niveles de desarrollo en lo referente a la atención de la población en situación de desplazamiento. De tal manera, que esto me permitiera reconstruir, en forma argumentativa, la manera cómo se produce el proceso de espacialización de la población en situación de desplazamiento y algunas de sus características.

La escogencia de estos sitios obedeció a que la dinámica del desplazamiento forzado ha hecho que las grandes ciudades del país se hayan convertido en los sitios de recepción de la población. La migración en el país ha tenido un énfasis de lo rural a lo urbano: las zonas rurales han sido, en general, grandes expulsoras de personas que se dirigen a los centros urbanos. Desde que se inició el seguimiento a las cifras del desplazamiento forzado, las ciudades mencionadas han sido las que han recibido el mayor porcentaje de esta población. De acuerdo con el Centro de Monitoreo al Desplazamiento Forzado Interno (IDMC por sus siglas en inglés) y con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), los municipios con mayor recepción se encuentran en Soacha, Bogotá, Cali y Medellín, desde el año 2011. Además de esta característica, estas ciudades comparten condiciones similares en relación con la dinámica del desplazamiento: se ha presentado desplazamiento forzado intraurbano; la población tiende a ubicarse en las zonas periféricas de las ciudades, en asentamientos nucleados y no nucleados, donde conviven con los llamados pobres históricos (Salazar, Castillo, & Pinzón, 2008); igualmente, cuentan con avances notables en la formulación de la política para la atención de desplazamiento forzado.

- **Fuentes, técnicas de recolección y análisis de la información**

Para la recolección y el análisis de la información, utilicé herramientas metodológicas cualitativas, como son: el análisis de archivo; las entrevistas con población en situación de desplazamiento y con funcionarios que, desde diversas entidades, han trabajado en asuntos relacionados con la atención y la superación al desplazamiento; la observación participante y no participante en asentamientos habitados por población en situación de desplazamiento, y a organizaciones de víctimas y entidades estatales que atienden a población en situación de desplazamiento.

De acuerdo con los presupuestos del derecho en contexto, el estudio del derecho debe cuestionar su planteamiento como fuente autónoma y unívoca de la producción normativa y de las prácticas jurídicas (Cruz-Parcero, 2006; Esquirol, 2003; Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003). Es necesario dirigir la mirada hacia factores que no han sido tradicionalmente considerados como parte de su producción y ejercicio (Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003; Holzer, 2013). Todo ello, sin dejar de lado el bagaje que, desde el positivismo y la dogmática jurídica, se ha construido para acercarse al derecho como objeto de estudio. Así mismo, se trata de ubicar dicho objeto en las coordenadas históricas, geográficas, sociales y políticas en que él tiene lugar (Esquirol, 2003, 2011; Guardiola-Rivera & Sandoval-Villalba, 2003).

Con base en estos planteamientos la información de campo ha sido la espina dorsal del trabajo de investigación. Sobre los hallazgos obtenidos durante el proceso de elaboración, fui configurando las preguntas, seleccionando las personas, los programas y proyectos, como también los lugares a observar y delineando la estructura de este escrito. Para acopiar la información se usaron grabaciones de audio –en especial para las entrevistas- y se elaboró un diario de campo. La organización y análisis de la

información se hizo en matrices que fueron diseñadas con las categorías que surgieron de las mismas fuentes.

En el primer momento de recolección de la información, el objeto de estudio no estaba totalmente definido y estaba vinculado a las condiciones de acceso a la institucionalidad por parte de la población en situación de desplazamiento. Para hacer una primera lectura de las condiciones que permitían o no dicho acceso, me dirigí a la Casa de Derechos del barrio la Isla en Soacha. La selección de este programa respondió a los criterios que justificaron la puesta en marcha del mismo en ese barrio: la cantidad de población en situación de desplazamiento que allí vive y las carencias que sufren en términos de protección de derechos.

Este primer encuentro tenía dos objetivos: observar los programas de atención a la población en situación de desplazamiento que se ejecutaban en ese lugar. A través de la asesoría jurídica a las personas que asistían a este sitio, pude acercarme a algunos de los usuarios, quienes también me conectaron con otras personas y con los sitios en los que habitaban. Este primer momento me sirvió para observar que más allá de la oferta institucional, de sus fortalezas y debilidades, existía una especie de "emplazamiento" puesto que no se les permitía acceder a los servicios públicos urbanos. Con base en este hallazgo, realicé un replanteamiento del objeto de estudio y comencé a preguntarme por las manifestaciones de dicho emplazamiento y sus efectos en la vida de las víctimas. Con esta primera reformulación, inicié las entrevistas a funcionarios de entidades públicas y la recolección de información en otras ciudades.

En la ciudad de Cali, el abordaje a la población se hizo a través de una de las instituciones educativas que recibe jóvenes del Distrito de Aguablanca. Me acerqué a la Fundación SERVIHUMANOS, organización de primer nivel de la población en

situación de desplazamiento que para ese momento articulaba más de 200 personas en ese Distrito. Allí, de forma similar a lo hecho en la Casa de Derechos de la Isla, acompañé a la organización en diferentes tareas, tales como: asesorías jurídicas, capacitaciones, reuniones, elaboración de peticiones de inclusión en el programa de viviendas gratis, entre otras. Este trabajo me permitió conocer otras organizaciones de población en situación de desplazamiento, como la de Líderes Afro que habitan en Aguablanca.

En las entrevistas con la población en situación de desplazamiento en Bogotá, Cali y Soacha, uno de los asuntos que tomó relevancia fue el acceso al Programa de "Viviendas 100% subsidiadas", que se ha conocido como el de "viviendas gratis". En estas entrevistas pude evidenciar como la búsqueda por la inclusión en ese programa llevó a algunas personas a asumir diversos riesgos para su vida e integridad personal. Este tipo de situaciones da cuenta de la importancia que ha jugado este programa para ese momento, aún en su fase de promoción, en las demandas de la población en situación de desplazamiento. Al mismo tiempo que este programa adquiere relevancia, algunos funcionarios de las entidades involucradas en la atención a la población en situación de desplazamiento insisten en el retorno como la vía adecuada para cesar la situación de desplazamiento; en la urgencia de que la población genere sus propios ingresos, dado el incremento de personas en situación de desplazamiento que habían superado la pobreza extrema; a la vez que expresaban su preocupación por las "expectativas" que habían creado tanto la restitución de tierras como las viviendas gratis, puesto que era probable que se hubieran sembrado esperanzas en la población que muy probablemente no iban a ser satisfechas.

La insistencia de los entrevistados sobre los programas me sirvió de base para puntualizar aquellos que han sido el objeto de observación en este trabajo: El Programa "Viviendas 100% subsidiadas" (Ministerio de Vivienda. Minvivienda, 2015), que desde su lanzamiento ha sido el foco de las discusiones sobre las condiciones de permanencia y reubicación de las víctimas en la ciudad. El componente de atención y asistencia a las víctimas de desplazamiento, que ha sido uno de los elementos que se ha implementado con mayor continuidad desde la promulgación de las primeras normas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013a) y cuyo alcance es debatido en diversos ámbitos, especialmente en la perspectiva de la reparación a las víctimas (Aparicio, 2005; Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014; Congreso de la República de Colombia, 1997a, 2011; Jaramillo-Marín, 2008a). Los programas de generación de ingresos para la población víctima, que se constituyen como una de las líneas con las cuales se pretende contribuir de manera contundente a la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento (The World Bank, 2011; White, Lindley, & Boulton, 2015).

La observación se hizo con el fin de encontrar vínculos entre la implementación de estos programas y la localización de la población en ciertos lugares de la ciudad. También, para identificar los comportamientos de los beneficiarios y de las entidades en desarrollo de estos programas, y qué acceso a los derechos han tenido las víctimas.

En ese contexto, en Soacha realicé algunas labores con los funcionarios de la Red Unidos que trabajaban con población en situación de desplazamiento y con otros grupos en situación de vulnerabilidad. Con el acompañamiento de estos funcionarios le brindé capacitaciones a víctimas de la violencia, en diferentes barrios. Esto, además de permitirme observar la interacción de ellos con esa entidad, me facilitó el contacto con

otros barrios del mismo municipio, la realización de entrevistas a personas en situación de desplazamiento y a los funcionarios, y conocer un poco de las actividades que realizaban.

También realicé visitas a la Casa de Derechos de Granizal en Medellín, donde me entrevisté con los encargados del programa y con usuarios de ella. A través de estas actividades pude ver: el despliegue de recursos económicos y burocráticos para la atención a la población; las actividades que se ejecutan en el marco de los programas mencionados; la relación entre la población y los funcionarios públicos; la manera como se implementa el sistema de atención en los lugares donde viven las víctimas de desplazamiento; al igual que los alcances de la política nacional de atención en los territorios.

Para este momento, las víctimas de desplazamiento me propusieron que conociera más de cerca las condiciones en que vivían en sus barrios. Los funcionarios públicos empezaron a mencionar algunos en los que se había reubicado la población o los asentamientos que iban a ser reubicados. Igualmente, a quienes conocí que les habían entregado casa en el programa "Viviendas 100% subsidiadas" querían mostrarme su nueva vivienda. Todo lo anterior me llevó a incorporar los recorridos en los barrios como técnica de recolección de información. Estos recorridos fueron esclarecedores para entender cómo esas personas se imaginan el derecho a la ciudad, pero también las contradicciones y efectos que implica este derecho.

En relación con los servicios públicos, encontré que existen diversas barreras para que las víctimas accedan a ellos. En la Isla, el suministro es precario o inexistente; pero en Aguablanca, la población no puede acceder a ellos, a pesar de contar con redes e infraestructura en los sitios en los que viven o cerca de ellos. Como resultado, a pesar de

las diferencias de infraestructura, las precariedades con las que viven son similares. Sin dejar de lado la acción de los actores armados por controlar el acceso a los servicios públicos en los barrios, en este "emplazamiento" la forma en que se implementan las políticas de ordenamiento territorial y de atención al desplazamiento son un factor determinante.

Si bien la política de atención y la superación al desplazamiento fijan sus metas en el asentamiento permanente de la población, muchas de las personas asentadas en las márgenes urbanas sufren la zozobra de un posible desalojo. En Tocaimita en Bogotá, Altos de la Florida en Soacha, y en el Jarillón del rio Cali, las víctimas están sometidas a que se dé la orden de sacarlas de sus barrios, en cumplimiento de la normativa del ordenamiento territorial.

Estas órdenes pueden ser ejecutadas en cualquier momento, incluso en aquellos sitios en los que, paradójicamente, se ha focalizado la intervención de las entidades encargadas y en los que se da cuenta de los avances en la política nacional y local para la protección a la población. El desalojo es una constante que no se restringe a que esta población sea obligada a salir de sus viviendas. Las autoridades locales han expulsado a las víctimas o han impedido su acceso a otros espacios públicos en la ciudad para realizar actividades allí, con base en el respeto y cumplimiento del ordenamiento local.

Los diferentes obstáculos que vive la población a diario para acceder a las condiciones de vida urbana, las interacciones con las diversas entidades encargadas de suministrar la atención, el recurrir a las acciones de carácter judicial especial para garantizar los servicio públicos mínimos, la forma en que se organiza la población para solventar los problemas derivados de la falta de acceso a la ciudad, dan cuenta de la manera en que la política local de planeación y el ordenamiento territorial han

contribuido a la espacialización de la población en la ciudad. Incluso dichos instrumentos desconocen las disposiciones constitucionales en favor de las víctimas o pasan por encima de ellas. En este contexto, la política local se convierte en una intervención paralela para la localización de la población sin que medien prohibiciones explícitas, o incluso sin que pueda hablarse de contraposiciones evidentes entre la normativa que promueve las acciones afirmativas en favor de las víctimas y los instrumentos de planeación local y el ordenamiento territorial, mientras estos últimos se han convertido en un obstáculo para las primeras.

La regulación de asuntos, tales como el acceso a los servicios urbanos, el costo de los mismos, el valor de las viviendas, entre otros, sirve de barrera para evitar que los migrantes permanezcan en la ciudad o, al menos, para evitar que lo hagan en los sitios que se han dispuesto como polo de desarrollo urbano. Conforme a lo anterior, he indagado por las contradicciones escondidas entre la política de atención al desplazamiento y el ordenamiento jurídico de planeación local, los instrumentos locales de ordenación del territorio y su utilización para controlar el asentamiento de la población en la ciudad.

Es necesario mencionar que los recorridos también me ayudaron a delimitar los asentamientos en los que profundicé sobre la información recolectada: La Isla, el Arroyo y Caracolí en Soacha, Tocaimita y Nuevo Usme en Bogotá, el Distrito de Aguablanca y Llano Verde en Cali. Allí, además de los recorridos, se hicieron grupos focales, entrevistas con otras víctimas de desplazamiento y con funcionarios que trabajaban en los sectores. Esto me permitió acercarme a las diferentes tácticas y actividades e instrumentos que usa la población para acceder a la ciudad y a los beneficios de la

política de atención. Vale agregar, que continué con la recolección de información con la población que habita o trabaja en otros sitios de las ciudades.

A lo largo del periodo de recolección de información, participé de la elaboración de cuatro informes sobre la situación de la población en desplazamiento y de balance a la política de atención local en Bogotá, Soacha y Cali. Estas exploraciones me permitieron acercarme a líderes y lideresas de esta población en la ciudad y realizar entrevistas con los funcionarios de la Alta Consejería para las víctimas del Distrito, entidad encargada de coordinar la atención respectiva en Bogotá. Acompañé a los funcionarios en territorio de este organismo y de otras entidades; y realicé entrevistas, grupos focales, recorridos y observación en asentamientos de población en situación de desplazamiento de Bogotá. En esta interacción observé los alcances de las políticas locales de atención a la población, la implementación de las políticas locales de ordenamiento territorial, el despliegue de acciones de las Alcaldías que vinculaban a población en situación de desplazamiento, la articulación entre la política nacional de atención y las políticas locales, la manera como se implementan las políticas nacionales en los territorios; así mismo, las prácticas de las entidades nacionales y locales en relación a los programas.

También estuve en algunas de las tomas a espacios públicos que se presentaron en Bogotá, durante ese tiempo, allí hablé con los participantes y tuve la posibilidad de escuchar a los promotores de dichas acciones. La observación de ellas y las entrevistas con líderes y lideresas, me permitieron acercarme a los asuntos en disputa relacionados con el cumplimiento de la política de atención, los reclamos que perviven y las nuevas demandas de la población a las entidades encargadas de su atención, entre ellas: los repertorios de acción de la población, la posición de los participantes en relación con la

normativa y las entidades, el uso del espacio público por parte de la población en situación de desplazamiento, las respuestas de las autoridades frente a dicho uso, y otras actividades de la población en la ciudad.

En términos generales, se realizaron setenta y cinco entrevista a profundidad, a población en situación de desplazamiento, funcionarios, empleados de organizaciones no gubernamentales con trabajo en esta población y comunidades receptoras. Se hicieron diez recorridos en las ciudades, y se realizó observación participante y no participante intermitentemente durante dos años y medio. Los recorridos, las conversaciones informales y la observación participante y no participante fueron registrados a través de diarios de campo. A través del trabajo aparecen reseñadas las entrevistas a las víctimas con un nombre –que fue cambiado para proteger a la persona- y una característica sobre su persona que ellos resaltaron durante la entrevista.

El análisis de archivo se hizo a cuatro tipos de fuentes: en primer lugar, las normas para la atención del desplazamiento y el asentamiento de la población emitidas en diferentes ámbitos estatales. Entre ellas se tuvo en cuenta la jurisprudencia de las Altas Cortes y de jueces constitucionales, la legislación y los decretos nacionales, los planes de desarrollo local y de ordenamiento territorial, como también algunos actos administrativos específicos del orden local. En ellos se buscaron los lineamientos en relación con la atención y al asentamiento de población. La manera en que dichos lineamientos son retomados en otras normas. La definición y uso de los conceptos relacionados con el problema de estudio. Las directrices de las entidades para la implementación y ejecución de los programas y proyectos relacionados con la atención, asentamiento y superación de la situación de desplazamiento de las víctimas. Las discusiones, posiciones, interpretaciones y afirmaciones que dan diferentes actores en

relación con los programas y proyectos observados. Estas últimas fueron recogidas en especial de las providencias judiciales.

En segundo lugar, se examinaron las fuentes elaboradas por entidades oficiales que no corresponden a instrumentos legales, como son: informes, material educativo, páginas web oficiales, pronunciamientos escritos y presentaciones de power point. En estas fuentes se preguntó por la manera como dichos materiales retoman y comunican los lineamientos normativos, en relación con el asunto problemático y con la definición y uso de los conceptos relacionados con el problema de estudio.

En tercer lugar, recurrí a prensa, comunicados y boletines elaborados por actores no oficiales. En estos traté de recoger las posiciones y debates propuestos por actores no oficiales, especialmente por las víctimas, en relación con la política pública, su implementación y la posición de las entidades en relación con la misma.

Por último, examiné la producción bibliográfica –libros, artículos en revistas especializadas, *working papers*, recomendaciones e informes para la elaboración de política pública-. Estos fueron escogidos con base en las temáticas que intenta abordar este trabajo. Allí se rastrearon los asuntos que hacían énfasis en los debates antes presentados: espacialización, asentamiento de la población, sesgo sedentario de las políticas de atención, derecho a la ciudad, relegación urbana; soluciones duraderas, su diseño e implementación en relación con migrantes, refugiados y población en situación de desplazamiento, tanto en Colombia como en países con problemáticas similares. La selección, organización y análisis de este tipo de fuentes se hizo paralelamente al trabajo de campo. Esto permitió que a medida que iban surgiendo preguntas y categorías, a través de este último, fueran discutidas y retroalimentadas con los aportes teóricos, casos y resultados de otros investigadores, con preguntas similares a las mías.

- **Definición temporal del objeto de observación**

El periodo sobre el que se indagó trató de abarcar los cambios introducidos en la política pública desde el 2004 hasta el 2015, tanto en las entidades como en las reglamentaciones de orden local para implementar las medidas para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado por la Sentencia T-025 de 2004, y por aquellas correspondientes a la reglamentación y puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Además, se recogió información de campo en los sitios definidos para la investigación, durante el periodo de recolección de este tipo de información. La información fue recolectada del año 2011 al 2015.

Es necesario aclarar que también se hizo uso de información que no se corresponde estrictamente con las coordenadas de tiempo y espacio antes descritas. Esto en atención a que uno de los propósitos de este trabajo es identificar en la normativa, postulados no explícitos en la ejecución de la política pública de atención, pues existen momentos en que se hace referencia a otros programas ligados a la reparación de los derechos de las víctimas, específicamente al Programa de restitución de tierras y al componente de retorno. En esta dirección, hice uso de información producida en otros lugares del país diferentes a los antes definidos. Esta información fue obtenida a través de procesos de formación o de trabajo con funcionarios y de capacitación a víctimas de la violencia sobre la Ley 1448 de 2011. Esto se corresponde en general, con entrevistas semiestructuradas a población víctima, conversaciones con funcionarios públicos con competencias derivadas de la ley antes mencionada, observación y apoyo a la realización

de algunas actividades relacionadas con los procesos de restitución de tierras. Así mismo, el periodo inicialmente delimitado para hacer el rastreo de información ha sido ampliado para ilustrar algunos asuntos, con el ánimo de mostrar continuidades en la gestión que han hecho las autoridades respecto al asentamiento de la población en situación de desplazamiento y que preexisten o coexisten con el reconocimiento que el Estado colombiano hace de la existencia del fenómeno.

## ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

El texto cuenta con cinco capítulos y un aparte de conclusiones. El primer capítulo se refiere al papel que ha tenido la construcción del desplazamiento forzado como un objeto preeminentemente jurídico en el establecimiento de condiciones para la espacialización de la población en situación de desplazamiento. En la normativa se han introducido elementos que abren la puerta para que la garantía de los derechos de las víctimas de desplazamiento quede condicionada por la localización a la cual se ven sometidos quienes pretenden una salida a su situación. Para ilustrar este argumento, presento dos primeros niveles de la localización de las víctimas al interior del país: el primero, que sujeta el acceso a algunos programas diseñados para la reparación de los derechos de las víctimas a la localización de las mismas; el segundo, es el que favorece el retorno como salida para la situación de desplazamiento. Si bien la población debe escoger de manera voluntaria e informada la salida a su situación, sea retorno o sea reubicación, la inclinación hacia el retorno hace que existan diferencias en las medidas de acompañamiento estatal que favorecen más el retorno que la reubicación. A estas condiciones, se suma que la población debe permanecer en los sitios a los que retornan,

aún sin garantizar cambios significativos en su situación, lo que da lugar a la profundización de la localización.

De manera correlativa a esta forma de actuación, la política de atención no ha objetado o contrarrestado las condiciones fácticas o normativas que han favorecido que la población en situación de desplazamiento se ubique en la periferia urbana. De ahí que, en el segundo capítulo, argumento que existe una vinculación entre la formación de las ciudades y la migración forzada por la violencia. Dicha relación se ha basado en evitar que quienes huyen hacia ellas se establezcan allí. Esta perspectiva ha hecho que, a pesar de que con el reconocimiento del desplazamiento forzado interno debieron modificarse estas restricciones, las políticas locales hayan mantenido históricamente patrones restrictivos para la población.

En esta dirección el tercer capítulo, expone como la reticencia de las administraciones locales al asentamiento permanente de la población persiste. En un contexto normativo de protección reforzada a las víctimas, las normas de planeación local, especialmente aquellas relativas al ordenamiento territorial, se han convertido en una muralla para desestimular el acceso de las víctimas en la ciudad, como un factor que agudiza la relegación urbana que ellas sufren. Ante una aparente superposición de la normativa constitucional y del ordenamiento local, esta última es la que resuelve la forma como la población accede o no a la ciudad.

Sin embargo, en la relegación de la población no sólo incide la normativa local. La manera en que se disponen y focalizan los programas de atención y superación al desplazamiento, construyen una barrera que incide en la localización de las víctimas en los márgenes urbanos. En el capítulo cuatro muestro cómo, a través de la priorización de beneficiarios en los programas de atención, se produce un condicionamiento para el

acceso al restablecimiento de derechos de las víctimas. En ese orden de ideas, la intervención estatal se convierte en una medida paliativa para evitar la exacerbación de las demandas de la población por su inclusión en la ciudad. Este tipo de intervención no solo deja de afrontar las condiciones de relegación urbana sino que se convierte en un elemento que la agudiza.

A esta relegación se suma el afán estatal para levantar el estatus que da lugar a la protección especial a la población. En este orden de ideas, los parámetros de medición de la vulnerabilidad se convierten en una manera de quitar dicha protección, sin que necesariamente respondan a una superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. En el último capítulo, muestro como los programas que promueven la autonomía de la población han sido un instrumento para cesar la situación de desplazamiento sin que pueda decirse que esta población cuenta con las condiciones de acceso a la ciudad e incluso lo entorpecen. La autonomía es requisito necesario para la integración de las víctimas a los sitios en los que se dará su reubicación y es el presupuesto para que pueda hablarse de una posible solución duradera al desplazamiento. Sin embargo, la manera en que se ha entendido este concepto en la ejecución de la política ha dado lugar a que ellas tengan menos posibilidades de integración al espacio urbano. Así las cosas, la población ve agudizada su relegación y las posibilidades de que las violaciones a los derechos sean resarcidas merman de manera considerable.

# CAPÍTULO 1

## EL DESPLAZAMIENTO FORZADO COMO CATEGORÍA JURÍDICA Y LA ESPACIALIZACIÓN RESTRICTIVA DE LA POBLACIÓN

El sistema internacional de derechos humanos ha afirmado que el desplazamiento forzado no implica una nueva situación jurídica para quienes lo sufren, es decir no existe un estatus diferente que los haga legibles de una manera extraordinaria como sucede por ejemplo en el caso de los refugiados. El desplazado sigue siendo un ciudadano y, como tal, puede hacer exigibles sus derechos (Brookings et al., 2007; Mooney, 2005, p. 15; Sánchez-Mojica, 2007).

En contraste, el Estado optó por reconocer jurídicamente el desplazamiento forzado para brindar protección específica a sus afectados, en el caso colombiano. Esta determinación quiso mostrar un mayor compromiso del Estado para la atención y superación del fenómeno. A comienzos de los años noventa, las dinámicas que envolvían al desplazamiento forzado habían llegado a tener dimensiones no previstas, hasta llegar a representar una tragedia humanitaria de grandes proporciones (Secretariado Nacional de Pastoral Social. Sección de Movilidad Humana, 2000). Este escenario disparó las alarmas de la comunidad internacional y de diferentes organizaciones no gubernamentales y gubernamentales interesadas en la defensa de los derechos humanos de la población.

En este contexto, las dificultades del Estado en la atención del problema y en la protección de la población se consideraron como un nuevo factor de riesgo que ocasionaría la profundización de la vulneración de los derechos asociada con la salida forzada de las personas. Reconocer la existencia del desplazamiento como una nueva

situación jurídica se contempló como una medida necesaria para ayudar a subsanar parte de las dificultades del Estado para manejar la situación y para evitar la salida masiva de las personas hacia otros países, en busca de refugio o de otro tipo de protección (Barnett, 2010; Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007).

De esta forma, la creación de la categoría jurídica corresponde al apremio del sistema internacional para evitar así la migración transfronteriza (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). Así mismo, tal categorización permite el traspaso y la adecuación al contexto político y jurídico del país de algunas de las normas del derecho internacional para la gestión del desplazamiento forzado interno (Vidal-López, 2007, p. 203).

En este segundo aspecto, la tipificación jurídica del fenómeno juega un rol primordial. Tal constitución jurídica del fenómeno como del sujeto permitiría la garantía especial de los derechos, y, paralelamente, serviría de marco para circunscribir las subvenciones concedidas en la legislación para con aquellos que son considerados beneficiarios de la política. Hasta el momento, una de las mayores críticas frente a esta categorización es la estricta formulación jurídica sobre el fenómeno, considerada como una estrategia de exclusión que evita que un sin número de personas con vulneraciones en sus derechos accedan a la protección especial (Sánchez-Mojica, 2007; Villa-Martínez, 2007). En este trabajo de investigación busco centrar mi análisis en otro de los problemas de dicha categorización jurídica: la manera en que ella contribuye a direccionar el asentamiento de la población en situación de desplazamiento en el país.

En este capítulo expongo cómo la creación jurídica del desplazamiento forzado sienta las bases para la espacialización de la población, como condición para su acceso a los derechos. Es decir, la posibilidad de la reparación de los derechos y de la obtención

de una salida duradera para las víctimas está supeditada a que ellas permanezcan en los territorios definidos en el diseño e implementación de la política de atención. Dicho condicionamiento obedece a dos parámetros: primero, el internacional que exige impedir las migraciones fuera de las fronteras. De acuerdo con algunos de los parámetros de control de las migraciones transfronterizas, la política de atención al desplazamiento ha visto en el retorno la forma adecuada para la cesación de situación de desplazamiento. Con esto, se produce un segundo nivel de espacialización: la localización de la población es un mecanismo que permite atender a la población de acuerdo con los recursos dispuestos por el Estado para este fin. Como mostraré a lo largo del capítulo este confinamiento sólo ha reproducido la precariedad del acceso a los derechos por parte de la población.

## 1.1 PRIMER NIVEL DE ESPACIALIZACIÓN: LA PERMANENCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL

La aplicación diferencial de las medidas de restablecimiento de derechos se ha instituido como un vehículo para favorecer la permanencia de las víctimas en el país (Sánchez-Mojica, 2007). De esta manera, el pleno acceso a los instrumentos para el restablecimiento de derechos de la población sólo aplica para quienes permanecen o regresan al territorio nacional. En este sentido, la localización de quienes se encuentran en situación de desplazamiento se convierte en un requisito que permite u obstruye la posibilidad de una salida duradera. Las víctimas son entonces sometidas a un primer nivel de espacialización: permanecer en el territorio nacional. En esta sección presento como en la definición e implementación de la política de atención al desplazamiento las víctimas deben repatriarse para obtener la totalidad de los beneficios.

Los organismos internacionales, especialmente la Agencia de la ONU para los Refugiados –ACNUR-, han hecho énfasis en que la forma de reconocer y atender a la población víctima de desplazamiento forzado interno debe ser definida por cada uno de los Estados en ejercicio de su soberanía. No obstante esta declaración, en el orden internacional se han propuesto un conjunto de acciones para que los Estados, en ejercicio de su soberanía, hagan todo lo posible para evitar la pérdida de vidas y para reducir el sufrimiento causado por la vulneración de los derechos humanos (Brookings et al., 2007; Malkki, 1995; Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). Para ello, se han diseñado sistemas de calificación a los países sobre el cumplimiento de estándares para la prevención de las vulneraciones y la protección a las personas, entre otros mecanismos, para que los Estados cumplan con las obligaciones que tienen con aquellos que han sido expulsados de sus territorios (Barnett, 2010).

Contrario a lo que ocurre con los migrantes forzados transfronterizos, aquellos que buscan refugio o los apátridas, la población en situación de desplazamiento no ha perdido su nexo jurídico con el Estado. Al ser el Estado el responsable de velar por la garantía de los derechos para todos sus ciudadanos, tiene la obligación de proveer y mantener las condiciones fácticas, políticas y jurídicas que le garanticen a las víctimas el restablecimiento de los derechos, cuyo ejercicio ha sido impedido por las circunstancias que han dado lugar al éxodo, en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos. (Sentencia SU-1150. Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia y otros; Marco Tulio Ararat Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y otro; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la RSS, 2000).

En la construcción de ese marco de garantías, la definición del desplazamiento forzado se ha basado en la permanencia de la población dentro de las fronteras nacionales (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). Si bien no existe una limitación expresa para la locomoción de las víctimas, ellas deben mantenerse en el país para tener la posibilidad de ser beneficiarios de la política de atención. Con base en la definición dada por la Ley 387 de 1997 para el desplazamiento forzado interno, el diseño e implementación de la política de atención y superación al desplazamiento se ha dirigido de manera casi exclusiva hacia quienes permanecen en el territorio nacional (Congreso de la República de Colombia, 1997; Sentencia C-494. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011).

La carencia de mecanismos para la atención por fuera del país repercute en la imposibilidad de la población de acceder a medidas afirmativas de protección de derechos. Esta situación se ha hecho explícita en la discusión sobre la Ley 1448 de 2011 y la implementación de la misma. Durante los debates de la ley se contempló ampliar las medidas de atención, superación y restablecimiento de los derechos a quienes habían salido de los límites del territorio nacional. No obstante, esta posibilidad fue descartada antes de la promulgación de la misma, sin que hubiese mayores explicaciones (D-11139. Corrección de la demanda de inconstitucionalidad contra artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, 2016).

Si bien esta ley no declara expresamente la existencia de desplazamiento forzado de personas hacia el exterior, si estableció varias obligaciones en cabeza del Estado colombiano a favor de quienes hubieran migrado fuera del país. Entre ellas están:

brindar información sobre los cambios de la normativa y sobre la reparación, como también permitir la solicitud de declaración de víctimas, por mencionar solo algunas. Así mismo, las entidades encargadas de su implementación han creado mecanismos para facilitar su acceso al sistema de atención (Congreso de la República de Colombia, 2011; Unidad de Restitución de Tierras, 2015; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, n.d., 2015a).

A pesar de estos avances, existen diferencias en las medidas de restablecimiento de derechos para quienes están y quieren permanecer en el exterior y aquellos que habitan en el territorio nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, n.d.). La legislación no limita expresamente el acceso a los diferentes componentes para la reparación a las víctimas que residen en el exterior. Sin embargo, en la reglamentación que hacen las entidades para la implementación de los programas se han establecido alcances distintos en la reparación de derechos para quienes están y quieren permanecer en el exterior o quienes habitan el territorio nacional (Congreso de la República de Colombia, 2011; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, n.d.). Muestra de ello son dos componentes que hacen parte crucial de las soluciones duraderas al desplazamiento: por un lado, el retorno y por otro, la reubicación y la vivienda (D-11139. Corrección de la demanda de inconstitucionalidad contra artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, 2016).

Aunque la Corte Constitucional ha entendido que las personas que se han visto obligadas a huir del país en el contexto del conflicto armado han sufrido una victimización, también subraya que no puede considerarse como población en situación de desplazamiento aquellos que han dejado el territorio nacional. Así expresa que las

víctimas que residen en el exterior son "sujeto pasivo de un hecho violento". Pero, reitera que "a diferencia **del desplazamiento forzado, no existe una limitación territorial para que pueda ser identificado[2]"** (Sentencia T-832. Acción de tutela instaurada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014). A esta espacialización en el acceso a los programas de solución duradera se suma que el Alto Tribunal ha seguido la directriz del sistema de atención que otorga, al menos en términos legales, mayores garantías a quienes regresen al país "[para] **Quienes deciden regresar al país** (…) el texto contiene un capítulo titulado "Medidas de atención, asistencia y reparación para las víctimas que regresen a Colombia" (…) **Dentro de las medidas se encuentran: la atención (…) que prevé la unificación familiar, la generación de ingresos, la asistencia en salud, entre otras**" (Sentencia T-832. Acción de tutela instaurada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014).

Esta diferencia puede dar lugar a la creación de dos categorías de víctimas. Es así como la gradación de las personas se establece a través de las diferencias en las medidas y los mecanismos de reparación para hechos victimizantes semejantes, entre otros. Si bien se ha justificado la aplicación de medidas diferenciales para el restablecimiento de los derechos de la población, la disparidad en los instrumentos está justificada por los grados de vulneración causada a los derechos y a la dignidad de la persona. Por ello, ante las diversas afectaciones, la normativa debe plantear un abanico de medidas que puedan ser aplicadas en diferentes escalas con el propósito de resarcir, tanto como sea posible, los diversos daños sufridos por la población. No obstante, ante hechos

[2]Resaltado de la autora

victimizantes que produzcan vulneración de derechos similar, no hay justificación para aplicar medidas de reparación disímiles. Es por esto, que quienes en igualdad de condiciones obtienen un proceso deficiente para la reparación de sus derechos, se convierten en víctimas de segunda categoría.

De ello puede dar cuenta la forma en que se ha tratado de limitar el proceso de restitución de tierras al regreso de las víctimas que viven en el exterior. Uno de los avances de la Ley 1448 de 2011 fue la desvinculación de las medidas de restitución de inmuebles y de retorno de la población. De acuerdo con un abogado representante de una ONG de defensa de derechos humanos que participó en los debates y la redacción de la Ley 1448 de 2011, durante las discusiones de la ley se habló sobre la necesidad de disociar ambas tareas: "empezamos a hablar de que los retornos forzados también son otra forma de violación, que no solamente es el desplazamiento forzado (…) Lo que ocurrió en el debate de la ley fue, y creo que eso quedó de alguna manera plasmado en los decretos que se expidieron apenas la ley fue promulgada, es que el retorno no estaba asociado con la restitución" (Funcionario ONG de promoción y protección de DDHH, 2015).

No obstante esta separación entre el retorno y la restitución de tierras, la posibilidad de dicha restitución para quienes viven en el exterior siguió generando fuertes debates. Según este mismo funcionario "muchos de los legisladores que apenas se estaban aproximando a estos temas, asociaron dos caras de la misma moneda: si usted quiere que le restituyan la tierra, usted tiene que volver o la razón para que usted no regrese sea sólo que la tierra no se la pueden restituir" (Funcionario ONG de promoción y protección de DDHH, 2015). Esta posición fue respaldada por entidades del gobierno que no le vieron futuro a la restitución sin el consecuente retorno de la población, para

que se concretaran así las finalidades de la ley. De esta forma, la noción que queda es que las victimas solo necesitan la restitución de tierras para regresar y que ésta es la condición esencial para el retorno, sin tener en cuenta muchas otras dificultades y variables a las que me referiré en esta investigación. En suma, la creación jurídica del desplazamiento forzado ha sido la base para dirigir la implementación de los programas de atención y superación del desplazamiento y para su espacialización dentro de los límites nacionales, como una condición de posibilidad para el acceso a los derechos.

## 1.2 SEGUNDO NIVEL DE ESPACIALIZACIÓN: LAS CONDICIONES DEL RETORNO

Hasta el momento, he expuesto como el ordenamiento jurídico exige que las personas en situación de desplazamiento residan dentro de los límites estatales para tener acceso a los derechos. Dicha condición establece el vínculo entre la posibilidad de acceso a los programas con el lugar en el que se ubican las víctimas. Si bien esta circunstancia ha sido planteada, reafirmada y discutida abiertamente, existen otros términos en la normativa y su implementación que, de manera un poco más silenciosa, han intervenido para que la localización de la población permita o restrinja el acceso a los programas y proyectos diseñados para asistir, atender y reparar a las víctimas.

Uno de dichos términos está relacionado con la manera en que se ha planteado el retorno de la población y el lugar que se le otorga en la cesación de la situación de desplazamiento. La inclinación de la política pública para que las víctimas retornen a sus lugares de origen se traduce en la inclusión dentro de las reglamentaciones, del diseño y de la ejecución del sistema de atención de diferentes medidas que buscan favorecer esta alternativa. De esta manera, el retorno se convierte en un segundo proceso

de espacialización de los sujetos que son posibles beneficiarios de la política, y para el acceso a sus derechos.

En aras de crear un escenario donde el retorno se presentara como una opción factible y deseable para la población en situación de desplazamiento, las zonas rurales fueron representadas como sitios en los que existen condiciones más que suficientes para asegurar una vida buena a sus habitantes (Vidal-López, 2007, p. 259). En palabras de un exdirector de la Red Solidaridad Social[3], en medio del desplazamiento de población, los medios de comunicación muestran una imagen "virtual" del campo que ensombrece "sus tradiciones, sus paisajes, sus cultivos y la inmensa importancia que tiene para su propia gente" (Medellín-Lozano, Rinaudo-Ramos, & Red de Solidaridad Social, 2000, p. 246). Desde esta perspectiva, el retorno se infería como la mejor o hasta la única opción de manejo del fenómeno.

En contraste con lo requerido para que esta salida fuera viable, y para que "las tradiciones, los cultivos, los paisajes" pudieran ser efectivamente vividos a plenitud, las causas y factores que en parte causaron la salida forzada de la población, ocuparon un segundo plano en el debate y en la producción jurídica para la atención del desplazamiento. Más allá de las controversias sobre la inclusión de otros factores como "causa eficiente", diferentes al conflicto armado (Sánchez-Mojica, 2007), existen circunstancias relevantes que han sido sustraídas de los debates sobre la prevención, atención y protección al fenómeno del desplazamiento. Aislar estas múltiples causas del desplazamiento, habilitó al gobierno para reincorporar esos asuntos de tal manera que

[3]La Red de Solidaridad Social fue creada en 1994 y, mediante la Ley 368 de 1997, adquirió el carácter de entidad pública de orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Tuvo a su cargo la gestión del sistema de atención a la población desplazada, luego fue remplazada para ejercer esa competencia por Acción Social y actualmente está en cabeza de la Unidad de Atención y Reparación a las victimas (UARIV) adscrita al Departamento de Prosperidad Social.

pudieran gestionarse, según su propia perspectiva para la atención del fenómeno (García-Villegas & Rodríguez-Garavito, 2003; Vidal-López, 2007, p. 17).

En este escenario, fueron apartados de los análisis sobre la configuración y pervivencia del desplazamiento forzado los elementos del modelo de desarrollo rural que inciden en el éxodo forzado de población de las áreas rurales a los centros urbanos. Una de las razones constantemente mencionadas por las víctimas y por informes sobre dicho desarrollo en Colombia (Mejía & Mojica Flórez, 2015; PNUD Colombia, 2011), es la importancia que se le da al crecimiento económico por encima del bienestar de la población, en la concepción vigente sobre el mismo.

Este hecho no solo explica el desplazamiento, sino que es uno de los argumentos expuestos por la población para descartar el retorno como un medio para superar dicha situación. Carlos, quien trabajaba en diversos cultivos en Nariño, Caquetá, los Llanos, el Putumayo y el Charco, de donde fue desplazado forzadamente, ante la posibilidad de retornar, explica: "Retornar a dónde y a hacer qué. El Putumayo está muy malo para trabajar. Yo allá trabajaba la finca y ahora con estos cambios de cultivos y cosas (…) la gente quedó pobre, y no hay con qué trabajar" (Carlos. Hombre afro, desplazado del Charco Nariño, 2013). Esta percepción no es desconocida por algunos expertos que han estudiado el fenómeno, para quienes la vulnerabilidad económica y social de la población rural del país y su fragilidad para afrontar los desafíos del crecimiento económico son algunos de los elementos que han atizado la salida de la población (Comisión de Seguimiento a La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010; Mejía & Mojica Flórez, 2015; PNUD Colombia, 2011).

Otra de las razones encontradas que explican tanto el desplazamiento como las dificultades y aprehensiones frente al retorno es la acumulación de tierras por vías tanto

legales como de hecho, así como el papel que jugó el Estado en su consolidación, y la manera como algunos actores económicos hicieron uso del desplazamiento forzado como un mecanismo para facilitar la concentración de la propiedad en el país (Giraldo, 2015; Mejía & Mojica Flórez, 2015). Como lo explica un líder de población afro víctima de desplazamiento, quien ante la desprotección del Estado acudió a la CIDH[4] y que cuenta con medida especial de protección de este Organismo, "muchas personas no regresan a su territorio porque el gobierno no tiene voluntad de retorno, porque el retorno es antes de salir, el gobierno con su política asesina y guerrerista, lo primero que hizo fue irse contra los pueblos que son los dueños y a los primeros que obliga a salir" (Jaime. Lider Afro. Aguablanca, 2013).

Apartado de la complejidad de los contextos a los que la población debe regresar, el retorno como la medida adecuada para la superación del desplazamiento se convierte jurídicamente en un recurso más discursivo que en un objetivo programático para el desarrollo de proyectos que mejoren las condiciones en zonas rurales. Más aún, es un proceso que puede llegar a revictimizar a las personas ya que las causas y dificultades en sus lugares de origen están lejos de ser resueltas.

Un aspecto en el que es visible esta problemática es en la prevención del fenómeno. La estrategia estatal para este componente se concentró en afrontar el conflicto armado como causante del desplazamiento forzado, en detrimento de la identificación e intervención de otras causas, entre ellas las ya mencionadas. En el marco de la Ley 387 de 1997, se diseñaron dos tipos de acciones: unas dirigidas a la solución pacífica de los conflictos y otras a la creación de una cultura de paz en los lugares en que existía alerta de desplazamiento. La competencia para estas acciones

[4]Corte Interamericana de Derechos Humanos.

quedó en cabeza de los comités municipales y departamentales de atención a este, las que además debían establecer los sistemas de alerta en sus territorios (Sánchez-Mojica, 2007, p. 292).

Estas actividades eran complementarias de aquellas tareas encaminadas a disminuir las confrontaciones armadas (Sánchez-Mojica, 2007, p. 293). La Nación tenía la responsabilidad de cumplir con este objetivo. Dichas acciones consistían sobre todo en la persecución a los grupos armados ilegales que eran identificados como los responsables del desplazamiento forzado de población. Específicamente contra la guerrilla, que de acuerdo con los indicadores oficiales era la que causaba mayor número de personas desplazadas en el país (Lopera-Morales, 2015, pp. 32–35; Vidal-López, 2007, p. 262). Esto, a pesar de que las cifras producidas en otras fuentes sobre el desplazamiento forzado interno mostrara a los grupos paramilitares, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), como uno de los actores que ha producido un número significativo de desplazamientos forzados y de víctimas del mismo en el país (Comisión de Seguimiento a La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010).

De esta manera, los sistemas de alertas tempranas municipales y departamentales se centraron en dar cuenta de la existencia de actores armados y de los factores que han facilitado la permanencia del conflicto, presentes en cada zona, y su influencia en la producción de desplazamiento forzado. Así mismo, se plantearon indicadores concernientes a la violación de derechos humanos y al derecho internacional humanitario en sus territorios. Si bien existieron indicadores relacionados con el contexto social, político y económico que pudieran sumarse al conflicto armado como causa de desplazamiento, tales como la tenencia de la tierra y los problemas del desarrollo en las zonas rurales, estos ocuparon un lugar secundario en la emisión de las

alertas para prevenir el desplazamiento de población. Así las cosas, dichas variables no fueron un componente preponderante a la hora de reconstruir las circunstancias en las que se producía el desplazamiento, como tampoco un asunto considerado tangencial en la prevención y cesación del fenómeno.

Estas políticas fueron, por decir lo menos, precarias en la lectura y comprensión de la dinámica del desplazamiento. Luego de la expedición de la Ley 387 de 1997, el número de víctimas y la cantidad de hectáreas abandonadas forzadamente ha aumentado significativamente[5]. Por mencionar algunas cifras, en el año 1997 se habían declarado víctimas de desplazamiento más de 292.000 personas. Esta cifra fue aumentando año a año y encontró un pico significativo en el año 2002, cuando se reconoció el desplazamiento de más de 850.000 personas (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

En cuanto al componente de atención a la población, una de las obligaciones estatales es la protección de los derechos sobre los inmuebles que fueron forzados a abandonar o fueron despojados. No obstante, las acciones implementadas en este campo fueron también mínimas en la década siguiente al reconocimiento del fenómeno (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010; Sánchez-Mojica, 2007). La falta de información confiable sobre el estado de las tierras y los derechos de propiedad, la poca claridad sobre las competencias en la materia y la escasa disposición de las entidades para llevar a cabo las tareas que tenían que cumplir en relación con el objetivo entorpecieron el cumplimiento de este

[5]Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las cifras de población en situación de desplazamiento han sufrido una baja desde el momento en que se iniciaron los diálogos entre las FARC-EP y el Estado colombiano para la finalización del conflicto armado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

compromiso (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010; Sánchez-Mojica, 2007).

Así pues, Entre la década de 1980 y la primera del 2000, el despojo de bienes inmuebles, que como se ha dicho ha sido una de las formas para acumular tierras en el país, aumentó exponencialmente (Giraldo, 2015). "El latifundio representaba para el año 2002, el 2.8% de los predios abarcando el 40% del área total, mientras que en el 2008 representan el 0.16% del total de los predios, abarcando el 60% del área (más área de territorio concentrada en menos manos)" (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010). De acuerdo con los datos oficiales en este periodo, cada una de las víctimas perdió el acceso por lo menos a un bien inmueble y se abandonaron forzadamente o se despojaron alrededor de 6.6 millones de hectáreas (PNUD Colombia, 2011, p. 70). Lo anterior, sin tener en cuenta las cifras de pérdidas de territorio de las comunidades negras y étnicas del país (Oxfam, 2011, 2012).

Las entidades encargadas del sistema de atención, alineadas para responder primordialmente a los requerimientos realizados por la vía judicial, dejaron en un segundo plano la prevención del fenómeno y lo concerniente a la protección de los derechos patrimoniales de las víctimas. Las acciones de prevención, que ya eran insuficientes, fueron desapareciendo dentro del panorama de la intervención estatal (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010).

Quienes tenían bajo su competencia el diseño de la política, recurrieron a elementos existentes en los lineamientos internacionales para los casos restitución de bienes en materia de refugio (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). El trasplante de dichos instrumentos no fue adecuado para el contexto colombiano, entre otras razones

por el contexto de desplazamiento prolongado y la persistencia del conflicto armado interno. De acuerdo con dichos instrumentos, las acciones estatales tendientes a garantizar el acceso a la tierra y los derechos reales debían ayudar a materializar el retorno de las personas en situación de desplazamiento (Barnett, 2010; Chimni, 2004; Malkki, 1992). En ese orden de ideas, el problema ha radicado en que los asuntos correspondientes al acceso y garantía del derecho a la tierra han dejado de ser considerados como un objetivo para convertirse únicamente en un medio para el retorno.

En continuidad con esta línea de acción, las estrategias del sistema de atención para proteger y garantizar los derechos de las víctimas sobre las tierras fueron pensadas para facilitar el regreso de las personas a los sitios de los que habían sido obligados a salir (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007, p. 259). En el año 2001 el gobierno impulsó las primeras acciones tendientes a que las víctimas recobraran el acceso a sus tierras. A través de la expedición de varios decretos, el gobierno promovió el regreso de quienes eran propietarios o poseedores de buena fe sobre los predios. Para el año 2004, el gobierno impulsó la compra de tierras bajo la condición de que en ellas se desarrollaran proyectos productivos (Sánchez-Mojica, 2007, p. 260). No obstante, la puesta en marcha de lo dispuesto en la legislación, la implementación de estas acciones y el acompañamiento a dichos procesos no fueron efectivos[6]. Si bien en dicha normativa no existen cláusulas que obliguen a las víctimas a retornar, el hacer parte de los beneficios de los planes de desarrollo nacional vigentes y del sistema de atención a las

[6] De acuerdo con el Proyecto de protección de tierras y patrimonio, al año 2004 se habían protegido "los derechos reales de 1723 (sic) en un total de 39264 hectáreas " (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010, p. 19). Al contrastar estas cifras con las de hectáreas despojadas o forzadas a abandonar antes dadas, la proporción es baja. Además, las cifras dadas solo cumplen con un primer nivel de protección de derechos, que en muchos casos no conllevó la restitución de los inmuebles.

víctimas suponía la finalidad del retorno como guía de dichas intervenciones. Por lo tanto, los preceptos otorgados para la garantía de derechos reales y el acceso material a los inmuebles pasaron a ser únicamente estrategias que favorecían el cumplimiento del objetivo del retorno de las víctimas (Sánchez-Mojica, 2007, p. 464).

Alrededor del año 2007, entró en funcionamiento la Red Interinstitucional de Protección de bienes y a partir de esto se establecieron las rutas de protección de bienes para la población. Las acciones impulsadas por el Proyecto "Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada"[7], buscaban otorgar medidas de protección a los derechos patrimoniales de quienes habían sido obligados a abandonar sus bienes o habían sido despojados de los mismos (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010). A pesar de los avances que conllevó la implementación de este proyecto, la política para el acceso a las tierras y protección de los derechos de la población sobre ellas continuó recibiendo críticas. Primero, por la poca efectividad de las medidas, representada en el bajo número de población y bienes cubiertos, así como por la ausencia del restablecimiento de los derechos de las víctimas en lo que se refiere a la restitución jurídica y material de los bienes[8]. Segundo, por la ausencia de una lectura sobre la concepción de desarrollo rural y su influencia en facilitar o entorpecer la permanencia de la población en condiciones dignas dentro de las

[7] El proyecto comienza en el año 2003 como una iniciativa de la entidad encargada de dirigir el Sistema de atención para el desplazamiento forzado. En ese momento, la entidad a cargo del sistema era Acción Social. El objetivo era avanzar en la protección de los derechos patrimoniales de la población en situación de desplazamiento. Dicho proyecto fue implementado hasta el año 2012, momento en el cual entra en vigencia la Ley 1448 de 2011 que define el procedimiento para la restitución de tierras en el país (Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada & Acción Social, 2010).

[8] A julio 31 de 2010, de acuerdo al Proyecto de Protección de tierras y patrimonio. "En el porcentaje mencionado de solicitudes con trámite finalizado a la fecha, se encuentran 2.360 solicitudes correspondientes al 37.66% de los 6.267 expedientes transferidos desde INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro en virtud de la promulgación de la Ley 1152 de 2.007" (2010, p. 18). De lo que se infiere que el trámite llegaba hasta la solicitud de la formalización de los derechos ante las entidades encargadas.

áreas rurales. Por último, debido a que este tipo de medidas frente a la protección de derechos patrimoniales continuó como un camino para el retorno y no como una medida autónoma ligada al deber estatal de reparar a la población, y dejó por fuera la posibilidad de mejorar la protección de los derechos de quienes han sido obligados a dejar sus tierras (Mejía & Mojica Flórez, 2015; PNUD Colombia, 2011; Sánchez-Mojica, 2007)

Para el 2011, el problema de la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento fue abordado con una perspectiva diferente. En la Ley 1448 del mismo año, encargada de dar los lineamientos para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, la mirada al modelo de desarrollo rural comienza a incluirse como parte de las condiciones que han rodeado el desplazamiento forzado. En primer lugar, la ley admitió la existencia de un nexo entre el despojo y el abandono forzado de bienes con la concentración de la propiedad. Esto pretendía facilitar la defensa de las víctimas en situaciones de acumulación de la tierra. De acuerdo con las presunciones establecidas en la ley, los contratos celebrados en el contexto de despojo o abandono forzado estaban viciados de nulidad, ya que el motivo de su firma era el de favorecer la concentración de la propiedad o el cambio de uso de los suelos para actividades económicas diferentes a las agropecuarias tradicionales (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 76, 77, 78).

En segundo lugar, como mencioné con anterioridad, en relación con la restitución la ley puntualizó que este es un proceso "independiente de otras acciones de atención y reparación, cuyo objeto es la garantía de los derechos de las víctimas sobre las tierras" [9] (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 73. Num. 2). Por otra parte, los

[9] Vale anotar que la restitución de tierras es una de las condiciones para poder hablar de salidas duraderas al desplazamiento (Brookings et al., 2007).

principios de la ley consagraron el retorno como una elección voluntaria de la población, que podía o no realizarse con la restitución de las tierras (Congreso de la República de Colombia, 2011). Finalmente, se asumió el enfoque de una reparación transformadora como marco de implementación de la ley, lo cual amplía el horizonte de la intervención del Estado para garantizar algunas condiciones mínimas de bienestar para los pobladores que retornen. (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 25; C-715. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículos 28 numeral 9 (parcial), 70 (parcial); 72 incisos 1, 2, 4, y 5 (parciales); 73 numeral 1 y 2 (parciales); 74 inciso 6 (parcial); 75 (parcial); 76 inciso 4 (parcial) e inciso 5; 7, 2012).

A pesar de los anteriores avances legales, en las prácticas relacionadas con la restitución de tierras sobreviven algunas de las falencias anteriores a la ley. Primero, la restitución y el retorno siguen entendiéndose en las prácticas de las entidades como medidas conexas. En el acompañamiento que la Unidad de Restitución de Tierras (URT) realizó en el año 2013 a las mujeres que se les habían restituido inmuebles aparecieron este tipo de situaciones; en Montería, por ejemplo, se ha dispuesto el retorno como un paso casi ineludible luego de la restitución. Tal exigencia se ha hecho sin tener en cuenta las posibilidades para que este se diera en condiciones de dignidad. De acuerdo con una de las participantes en el proceso, a quien le habían restituido su tierra, el inmueble no contó desde el momento de la entrega material con condiciones adecuadas para que ella y su familia pudieran regresar. "Cuando salió el fallo querían que me viniera con la familia para acá ahí mismo. Y yo no sabía cómo hacer porque la vivienda y la finca no tenían condiciones para vivir. Había que esperar". No obstante, existía urgencia por parte de las entidades encargadas de la restitución para que se diera el retorno "yo les dije que no me podía devolver en esas condiciones, pero ellos estaban

muy apremiados con que nos devolviéramos ya y que en el proceso íbamos arreglando las cosas" (Participante formación URT Montería-Antioquia, 2013).

La exigencia frente a un retorno en el corto plazo es una situación que afrontan quienes están interesados en la restitución de sus tierras. Durante los procesos de formación sobre los derechos de las mujeres víctimas, al momento de presentar las oportunidades que trae la Ley 1448, específicamente las relativas a la restitución de tierras, ellas han relatado que uno de los obstáculos en el proceso es la exigencia del retorno por parte de las entidades, como prerrequisito para iniciar el trámite. De acuerdo con una facilitadora que realizó el acompañamiento a las mujeres en el Nordeste Antioqueño, a través de la Corporación Vamos Mujer, "les dicen: si no tienen un proyecto productivo y no van a volver, no pueden pedir la restitución" (Facilitadora proceso de formación mujeres, 2015).

Por último, a pesar de los cambios normativos, los problemas de desarrollo rural siguen considerándose ajenos a las actividades de las entidades del sistema de atención. Las acciones para mejorar las condiciones de vida de la población se consideran de competencia ajena al sistema de atención. Son obras que serán realizadas gradualmente luego del retorno o asuntos que deben atender las víctimas cuando regresen. Como se afirma en la cartilla "Mi derecho al retorno y a la reubicación como víctima del desplazamiento forzado":

> El acompañamiento al proceso de retorno (…) se implementa en dos fases: 1) La **estabilización socioeconómica** (…) 2) Acceso a otras **medidas comunitarias** de carácter gradual y progresivo [sic] como vías (…) e integración local. Estas medidas implican un trabajo de participación conjunta, de nosotros con la comunidad que habita el lugar a donde

> retornamos[10]" (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas & Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015, p. 24).

Además, la exigencia de este tipo de garantías es vista como una tarea que entorpece las posibilidades efectivas del retorno y por ende afectan los índices de cumplimiento de la política. Esto puede observarse en los debates suscitados respecto al acceso a servicios públicos y a las condiciones de habitabilidad y sostenibilidad en que deben restituirse los inmuebles. De acuerdo con un funcionario de la URT, al momento de restituir no tenían conocimiento de que existieran obligaciones adicionales al entregar el bien a la población.

> **Pues uno de los problemas es que cuando nosotros empezamos con la restitución no sabíamos que teníamos que entregar los terrenos con servicios públicos, carreteras y acceso para la gente**. Nosotros pensamos que eso ya estaba hecho o se construiría con el tiempo. **La idea era que entregábamos y con eso estaba resuelto**[11], pero no, tienen que tener muchas condiciones y no hemos podido cumplir con todos los requerimientos y eso ha retrasado los procesos que teníamos ya muy adelantados (Funcionario URT. Territorial Montería , 2013).

¿Qué implica el concepto de reparación transformadora en estos contextos de implementación de la política? Durante los primeros momentos de la discusión sobre la reparación de los derechos de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional acogió como momento de satisfacción "devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación" (Sentencia T-458. Acción de tutela instaurada

[10]Subrayado de la autora
[11]Resaltado de la autora

por Mercedes Herrera Novoa y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, 2010). Pero ¿qué significa y qué implicaciones tiene devolver a la víctima a un estado anterior a la vulneración? No necesariamente es algo alentador pues, en la gran mayoría de los casos, las personas no contaban antes con plenas condiciones para el acceso a sus derechos en los sitios de los que fueron desplazados, como ya lo he planteado.

Las entidades encargadas de la implementación de la política han interpretado de manera literal este lineamiento. Es decir, como afirma el director de la URT, el papel de la Unidad en este objetivo es "intervenir en aquellos casos donde la persona fue desplazada y tiene informalidad sobre la tierra, y vamos a intervenir para formalizársela, para entregarle propiedad plena. Ese es el nicho donde el gobierno, a través de la restitución, va a trabajar; y ahí soy muy claro, porque hay otro componente de una política muy restitutiva también, que es la de retorno, que es acompañar a la población que es desplazada a su lugar de origen" (Universidad del Rosario, 2012). De nuevo, la salida al fenómeno implica pensar el retorno, casi exclusivamente, en términos de titularizar y formalizar los derechos. Si bien, como he argumentado no ha sido un proceso fácil, estas acciones distan de ser la única condición para garantizar la no vulneración de los derechos de la población.

El debate no se hizo esperar y tanto las organizaciones de defensa de derechos humanos como las víctimas objetaron este concepto. La organización Dejusticia que intervino en la discusión sobre el alcance de la reparación a las víctimas argumentó "no debe ser restaurar a las víctimas pobres a su situación previa de precariedad material y de discriminación sino 'transformar' esas circunstancias que pudieron ser una de las causas del conflicto y que en todo caso son injustas. En ese sentido el deber estatal de

reparar integralmente a las víctimas debe ser concebido como un principio o mandato *prima facie*" (Sentencia SU-254. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2013). No obstante, las acciones que pueden garantizar un cambio en las condiciones de vida de la población siguen estando subordinadas a una ejecución de la política que las considera como secundarias al retorno.

A la par que el retorno se afianza como la opción para la superación de la situación de desplazamiento y se instituye como condición para la garantía de derechos reales, se constituye al desplazado forzado como un sujeto desarraigado del sitio al que pertenece y al que debe volver como parte del restablecimiento de sus derechos (Bakewell, 2008; Malkki, 1992, 1995). En el siguiente ítem presento la manera en que el desplazado es caracterizado en la práctica como un desterrado y cómo, para superar esa situación, debe establecerse en los lugares que la política considere adecuados para ellos.

## 1.3 LA VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO FORZADO: UN SUJETO EN CONDICIÓN DE DESTIERRO

Tal y como lo afirmé anteriormente, la actuación estatal para promover el retorno ha dejado de lado las condiciones que produjeron o que mantienen la salida forzada de millones de personas. En cambio, ha concentrado sus esfuerzos en modelar al sujeto que será beneficiario de la política. Para ello lo constituye en un beneficiario que debe regresar a sus sitios de origen. Desde este enfoque, las personas en situación de desplazamiento pertenecen a los lugares de los que fueron expulsados y deben regresar a ellos o estarán en riesgo de sufrir pérdidas aún mayores que las causadas con su éxodo.

Con esta finalidad, la política establece quién es el desplazado forzado, al definir las características que se consideran como esenciales para el sujeto de la política de atención (Osorio-Pérez, 2007; Sánchez-Mojica, 2007). Dicha definición, no se limita a la caracterización que se hace del sujeto en la legislación sino que está presente en las prácticas habituales de la política pública, puesto que los encargados de su implementación le otorgan rasgos particulares a los sujetos de derecho (Esquirol, 2011; Fitzpatrick, 1998).

En relación con la incorporación en el ordenamiento jurídico, en la normativa se optó por definir al sujeto de la misma, más que al fenómeno. La Ley 387 de 1997 define quién es desplazado forzado a partir de los hechos reconocidos por el Estado como causa del desplazamiento: "Es desplazado 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" (Congreso de la República de Colombia, 1997a Art. 1).

Esta forma de conceptualización tuvo por objeto evitar que personas con características diferentes a las establecidas en el tipo legal pudieran acceder a los beneficios de la ley. De tal manera que las personas que habían vivido situaciones similares, pero que no estaban vinculadas al conflicto armado interno, no pudieran invocar la política de atención al desplazamiento forzado para recibir la atención estatal (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). Por tanto, esta categoría jurídica se convirtió en una forma de condicionar el acceso a los derechos por parte de las personas que requerían la atención del sistema encargado.

No obstante, los cambios normativos jurisdiccionales redefinieron el concepto y finalidad de desplazado forzado. A medida que la Corte Constitucional se ha pronunciado

sobre la política de atención, el desplazado forzado ha adquirido entidad como sujeto de especial protección por parte del Estado (Sánchez-Mojica, 2007; Vidal-López, 2007). De otro lado, en la implementación del sistema de atención, las entidades han hecho una lectura de qué significa ser desplazado y han incorporado un atributo, que no había sido considerado inicialmente, para identificar y atender a las víctimas de este hecho: son personas que han sido desarraigadas de los sitios a los que pertenecen.

En palabras de un exdirector de Acción Social, las personas como producto del desplazamiento "no sólo pierden sus tierras, su vivienda y su fuente habitual de ingresos; pierden, además, el vínculo vital con los que, a lo largo de años, habían tejido una intensa trama de relaciones de cooperación recíproca, de la que dependían sus propias posibilidades de alcanzar una mejor calidad de vida" (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 249). La salida forzada conlleva el rompimiento del nexo, "con todo aquello que forma su identidad" (Sentencia T-085. Acciones de tutela instauradas, respectivamente por María de los Ángeles Brochero Bolaño y otros contra de la Presidencia de la República-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, 2009).

En consecuencia, la supervivencia de quienes han sido desplazados se pone en riesgo. Este peligro se ha advertido en diversas dimensiones. Una de ellas proviene de la reducción de las fuentes de manutención de las víctimas. Al ser apartados de los lugares de origen, las personas no tienen condiciones para generar ingresos. De acuerdo con el Artículo 1 de la Ley 387 de 1997, ser obligados a dejar las actividades económicas es una de las causas del desplazamiento y la Corte Constitucional, a su vez, ha considerado en varias ocasiones que este es un de los daños causado que debe ser reparado (Sentencia T-085. Acciones de tutela instauradas, respectivamente por María de los Ángeles Brochero

Bolaño y otros contra de la Presidencia de la República-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, 2009).

En tal situación se hace hincapié sobre el peligro que representa el desplazamiento forzado para la existencia cultural y social de las víctimas. Para el caso de comunidades étnicas y afrodescendientes, el desarraigo significa "el exterminio cultural o físico" a numerosos pueblos indígenas del país. "Entre los distintos factores del desplazamiento forzado que conllevan una violación de estos derechos colectivos se encuentran la pérdida o el abandono del territorio tradicional, el desarraigo que rompe las pautas culturales directamente asociadas al territorio" (Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, 2009).

La población en situación de desplazamiento que no pertenece a esas comunidades sufre también afectaciones en su supervivencia cultural y social. Si bien para estas poblaciones no se habla de exterminio colectivo, dicho desarraigo se considera un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida. Así pues, la pérdida de los lazos culturales y sociales colectivos es un daño casi irreparable (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 245).

La definición, por parte de los funcionarios encargados, sobre si las personas que solicitan la inscripción como víctimas de desplazamiento son desarraigadas o no, es una consideración que puede frenar el alistamiento en el registro y afectar el acceso a la atención estatal. Este fue el caso de lo acontecido respecto al reconocimiento de las víctimas de desplazamiento forzado intraurbano que no se consideró, en los primeros debates sobre su existencia, como una forma de desarraigo.

La huida masiva de población de un barrio a otro de la ciudad de Medellín, suscitó una discusión sobre si estos hechos podían considerarse como una modalidad de desplazamiento forzado interno (Atehortúa-Arredondo, 2007). En medio del debate, cuando la posición de la Nación era negar que la expulsión de población de un barrio a otro a causa del conflicto armado fuera una clase de desplazamiento forzado, la entidad responsable de la atención a la población[12] presentó como uno sus argumentos que los afectados no tenían las mismas características que aquellos que habían sido obligados a huir del campo a la ciudad: "su situación es muy distinta a las personas que vienen de otros lugares, ya que ellos continúan aquí con sus familiares, parques, iglesias y amigos, incluso muchos siguen laborando en los lugares habituales" (El Mundo, 2002).

Para la entidad mencionada, el no reconocer los hechos como desplazamiento y la consiguiente negativa de inclusión en el registro de quienes alegaban ser víctimas de desplazamiento estaban legalmente fundamentados. Si bien el artículo primero de la Ley 387 de 1997 no menciona elementos diferentes a que la persona haya sido obligada a dejar su lugar de residencia como producto del conflicto armado, los encargados del reconocimiento mantenían su posición de no reconocer el desplazamiento intraurbano sustentándose en "la Ley 387 (…) sólo atiende a quien ha dejado sus localidades, destruyendo el tejido social y todo atrás" (El Mundo, 2002).

En conclusión, para Acción Social quienes huyen de un barrio a otro de la ciudad no pueden considerarse beneficiarias del sistema de atención. Aunque el éxodo forzado de los barrios " es una situación causada por la violencia y bajo difíciles condiciones (…) estos desplazados no han perdido sus redes sociales de apoyo, su entorno, mientras que el desarraigo trae consigo estragos sicológicos y económicos muy fuertes" (El Mundo, 2004).

[12]Para ese momento era Acción Social la entidad encargada de administrar el sistema de atención.

Por lo tanto, en la medida que se consideraba que ellos no se habían visto enfrentados al desarraigo, no podían ser caracterizados como desplazados o, al menos no "eran prioridad" (El Mundo, 2004) para ser inscritos por el sistema de atención.

Además de definir a la población en situación de desplazamiento como desarraigada, también se ha considerado que son personas que no pertenecen a la ciudad. "la comunidad debe percibir la tierra como su elección de vida (…) un proyecto capaz de satisfacer sus requerimientos económicos básicos" (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 253). Las personas en situación de desplazamiento se asientan en la ciudad con la pretensión de acceder a los servicios específicos para la población. Así lo presenta un cogestor social de la estrategia UNIDOS[13] de Soacha, quien acompaña a familias víctimas, ubicadas en las comunas uno y cuatro de ese municipio "La gente prefiere inscribirse en Bogotá porque Bogotá tiene mayor presupuesto, acá es muy limitado, entonces prefieren conseguir una amiga en Bogotá y les llegan rápido las ayudas. Inclusive la atención de la Unidad de Atención y Orientación de Bogotá es mejor que la de Soacha". (Funcionario Red Unidos 1, 2013).

En la ciudad, las personas encuentran objetos que no hacen parte de lo que se considera básico y a los que no tenían acceso, lo que cambia sus intereses, "les pasa a ellos, el celular, usted ve a la gente con celulares modernos, chateando y a uno se le hace raro porque la gente vivía con muy poco, pero como han salido, como han venido a conocer las cosas de la ciudad, entonces quieren estar acá" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013). Si bien están encantados por este tipo de bienes e imbuidos en una espiral de consumo, las víctimas no cuentan con los elementos para vivir en el espacio urbano: "llegan, totalmente

[13] La función del cogestor social es "motivar las familias para que movilicen sus propios recursos, sus conocimientos, sus habilidades y sus decisiones en consecución de la superación de la vulnerabilidad" (Lopez-Caicedo, 2013).

desamparadas, a las ciudades grandes, a pedir ayuda en condiciones de extrema precariedad" (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 259).

Por eso, la oportunidad de la vida urbana se convierte en un reto para el que las víctimas "no han tenido la oportunidad de prepararse" (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 260). La población llega del campo directamente a las grandes ciudades sin "obtener los recursos necesarios (lo cual incluía mayor capacitación, dinero para sufragar los gastos iniciales, etcétera) para afrontar…" [la vida urbana] (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 260). Esto, sobre todo referido a la posibilidad que tiene la población de sobrevivir y sostenerse con independencia de la atención estatal. "Tenemos un caso emblemático aquí, de un señor que duró 7 meses en el hogar de paso; sin embargo, hubiese sido más provechoso para él, para la sociedad y para todos, haberle dado trabajo por dos años. Ahorita estuviera trabajando. Pero en qué, si él no encuentra que hacer aquí" (Funcionario territorial UARIV, 2013). En consecuencia, sin importar los esfuerzos que hagan, no cuentan con condiciones para permanecer en las ciudades. "A veces todos desaprovechamos las oportunidades, si la gente no está capacitada, no pueden ofrecerse otros recursos para el reasentamiento en la ciudad" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

> El estar desarraigados de sus lugares de origen, de los sitios a los que pertenecen, al ubicarse en la ciudad, lugar que les es ajeno, coloca a las víctimas en un estado liminal. En el tiempo en que las personas viven ese estado, las organizaciones que tienen que atender a las personas y proteger sus derechos los ven como personas inestables y frágiles "buscando su camino en una sociedad extraña y aterradora"[14] (Malkki, 1995, p. 508). Las víctimas están en una situación de inseguridad: viven en un estado de indeterminación, ya que no puede decirse que pertenece a ningún lugar (Bakewell, 2008;

[14]Traducción propia

Malkki, 1992). Esta situación límite debe ser transitoria. Las víctimas, en algún momento, deben dejar atrás el estado de interinidad, a través de su establecimiento en los lugares a los que pertenecen (Bakewell, 2008, p. 1366; Malkki, 1992, 1995). Bajo el supuesto de que el retorno y la restitución de la tierra son las formas de reparar el desarraigo, principal efecto del desplazamiento forzado sobre la población (C-715. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículos 28 numeral 9 (parcial), 70 (parcial); 72 incisos 1, 2, 4, y 5 (parciales); 73 numeral 1 y 2 (parciales); 74 inciso 6 (parcial); 75 (parcial); 76 inciso 4 (parcial) e inciso 5; 7, 2012), el retorno de las víctimas se considera como el punto final de dicha indeterminación.

Además, bajo el supuesto de que la reparación de las víctimas implica "Todas las medidas necesarias tendientes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas, y a devolver a la víctima al estado en que se encontraba antes de la violación" (Sentencia T-458. Acción de tutela instaurada por Mercedes Herrera Novoa y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, 2010), el Estado reafirma su postura: el regreso de las personas a los sitios de los que fueron obligados a salir es la forma preferible para resarcir el daño (Congreso de la República de Colombia, 1997a Art. 87, 2011).

En ese sentido, las entidades encargadas de restablecer los derechos de la población deben encaminar a las víctimas para que ellas se asienten en sus lugares de origen. Este tipo de intervención se basa en concebir como sujeto activo de la superación de su situación a quien ha tenido que desplazarse (Bakewell, 2008, p. 1352): "las víctimas naturalmente tienen un interés en superar su desfavorable situación" (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013).

Así las cosas, los esfuerzos del sistema se dirigen a que la población, que adolece de falencias de preparación y conocimiento para vivir en espacios urbanos, gane conciencia de la necesidad de volver a los lugares a los que pertenecen. De acuerdo con un funcionario territorial de la URT, "si tú le dices a la gente de la restitución y le explicas que la restitución es independiente del retorno, la gente no quiere volver (…)". Pero, la labor de las entidades es "hacer un trabajo, primero de hacerles entender que vamos a entrar a un proceso efectivo [de retorno] para que ellas tomen parte en él" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013). En virtud del afán de superar su situación, las víctimas deben aceptar que el retorno es la solución que les dará la estabilidad que necesitan. "Tú le cuentas como yo te estoy contando: el proceso tiene unas ventajas (…) Entonces uno lo que dice piénselo, mire también cómo va a estar aquí si no vuelve" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013).

La labor del sistema de atención para que las víctimas avancen a través del retorno hacia una salida duradera a su situación, no se agota en la persuasión a la población. Si bien la manera de cesar el desplazamiento -retorno o reubicación- es decisión de las víctimas (Congreso de la República de Colombia, 2011; Deng, 1998), los acentos que pongan los Estados en una u otra opción inclinan la elección de las víctimas (Chimni, 2004; Kumar-Das, 2011). En ese escenario, la ejecución de los programas y proyectos para la atención actúa como un mecanismo para desviar la elección de la población.

En la política de atención yace un "sesgo sedentario" (Bakewell, 2008; Malkki, 1992, 1995; Souter, 2014). A partir de esta característica, se espera que las personas dejen las ciudades para retornar a las zonas rurales y para permanecer allí. Esta condición, implícita en la normativa, es evidente en la manera en que se presentan las

garantías de protección de derechos y el acompañamiento estatal para quienes retornen o se reubiquen fuera de las ciudades.

## 1.4 LA REUBICACIÓN O EL RETORNO COMO ENCLAVES RESTRICTIVOS PARA EL DESPLAZADO FORZADO

Las entidades encargadas de implementar el sistema de atención tienen en sus competencias establecer el alcance de las medidas específicas dispuestas por el ordenamiento jurídico para la población. Para ello, se definen los términos de acceso a los programas, los contenidos de los conceptos de la legislación, las directrices en que se implementa la misma, entre otros. Mediante esta labor, que en principio no se entiende como vulneradora de los derechos de la población (Sentencia C-052. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, 2012), se establecen las condiciones reales de acceso de las víctimas a la protección establecida por la ley.

En relación con los migrantes, se ha dicho que estos ejercicios de adaptación marcan las pautas de comportamiento que ellos deben asumir en adelante (Inda, 2006, pp. 46–48). Una situación semejante surge en la reglamentación y adecuación de las directrices para la atención a las víctimas. En medio de estos ejercicios de ajuste de lo establecido en la normativa general a la cotidianidad de la implementación del sistema, emergen los direccionamientos que marcan las pautas de comportamiento que debe asumir la población que pretende obtener los beneficios legales. Estas conciliaciones repercuten en la instauración de pautas para el asentamiento de las víctimas: ellas deben localizarse y permanecer por fuera de las ciudades capitales.

A partir de este planteamiento surgen varios cuestionamientos, uno de ellos es el que formulaba con anterioridad Carlos (2013): ¿retornar a dónde?, responder esa

pregunta no es tan simple. Para quienes, debido a la movilidad derivada de las labores que desempeñaban para sobrevivir, antes o durante el desplazamiento forzado, iban de un lugar a otro; para quienes han sufrido múltiples desplazamientos forzados; o para quienes por la falta de atención o por las precariedades económicas han tenido que cambiar varias veces de lugar, localidad, barrio o municipio, el "lugar al que pertenecen" no es fácil de determinar.

Contrario a la inclinación de la política por sedentarizar a las víctimas, el desplazamiento forzado interno en Colombia implica numerosos traslados. Debido a la prolongación y profundización de las vulneraciones que sufren las víctimas, incluso a las exigencias de las entidades para que las personas lleven documentos y llenen requisitos, rara vez el éxodo puede ilustrarse con una línea de una sola dirección que se inicia en el sitio del que partieron y termina en el primer sitio al que llegaron. En cada uno de los lugares, las personas han hecho su vida; han construido relaciones, constituido una familia, entre otras; por ejemplo, Carlos tiene cuatro hijos, "la una nació en el Putumayo, la otra nació aquí en Cali, la otra nació en el Charco y el otro nació en Guapi [se ríe]" (Carlos. Hombre afro, desplazado del Charco Nariño, 2013).

A pesar de la complejidad de la situación, como parte de las adecuaciones para hacer eficiente el sistema, la Unidad de atención y reparación a las víctimas (UARIV) ha tomado los conceptos de retorno y reubicación y los ha resignificado "Eso es muy importante que lo sepas, nosotros reconceptualizamos lo que es retorno (…) es un lugar, el mismo del que te fuiste o un lugar del mismo entorno" (Funcionario UARIV orden nacional, 2015). La variación del concepto que hace la entidad opera, por lo menos, en dos sentidos: en primer lugar, favorece la construcción de indicadores que presentan un aumento de la efectividad de las acciones tomadas por la entidad en relación con este

aspecto: “Hay un indicador de retorno muy bueno. Por eso el porcentaje es tan alto, porque aquí estoy contando todos los que no quieren regresar, pero se reubicaron finalmente” (Funcionario UARIV orden nacional, 2015).

> En cuanto a la intención de retorno de las familias desplazadas, se observa un cambio con relación a los resultados de la encuesta del 2008. En ese año, el 78,7% de los grupos familiares de población desplazada incluida en el RUPD[15] prefería permanecer en la ciudad de asentamiento. En la encuesta de 2010, este porcentaje es 72,4. El 10,4% desearía reubicarse en otro municipio (Comisión de Seguimiento a La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, 2010).

En cualquiera de las dos opciones, la política de atención entiende que ha propiciado un acompañamiento a las víctimas que ha culminado de manera exitosa con el retorno de las personas. Este mejoramiento en los índices, en relación con esta medida, permiten hacer una lectura que justifica la idoneidad de la misma (García-Villegas & Rodríguez-Garavito, 2003, p. 40; Gupta, 2012). A su vez, respalda el interés de las entidades para que las víctimas regresen. “La reubicación ya sabes, puede ser urbana o rural, pero te fuiste y ya no estás donde estabas, es otra categoría, ya están en ciudades intermedias (…) Entonces ahí podría ser un efecto importante para el retorno, que no fuera allá –hace referencia a los sitios de los que salieron-[16], pero tampoco se queda en la ciudad capital” (Funcionario 2 UARIV, 2015).

Además, el retorno o la reubicación son la muestra de que el sistema y las víctimas aportan a la cesación del desplazamiento y a otros fines de la Nación “Ahora,

[15] Registro único de población desplazada.
[16] Guiones explicación de la autora. No hacen parte de la entrevista.

programas de retorno y reubicaciones son todo un reto hoy en día, entonces a esa visión está atada la paz, lo que se ha llamado la paz territorial y la paz territorial está donde las víctimas se reubicaron y van a retornar o ya retornaron" (Funcionario 2 UARIV, 2015).

A estas ventajas que para la política pública tiene el asentamiento en las áreas rurales, se le suman las desventajas de que la población permanezca en las ciudades. Los grandes centros urbanos sobrecargados con las obligaciones provenientes del alto número de migrantes forzados que viven en ellos (Bakewell, 2008, p. 1349; Universidad de los Andes, Universidad de Bern, Brookings, ACNUR, & Acción Social, 2008), son inapropiados para que las víctimas superen su situación. Como explica un funcionario territorial de la UARIV en Cali: "va a ser muy difícil reubicar en la ciudad, porque no hay cómo, (…) si estamos hablando en términos de que el retorno tiene que ser con garantías, la reubicación nunca podría ser con garantías en las ciudades con ese índice de inseguridad para ellos. En estos momentos no, prácticamente" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

Retirar a la población de estos lugares, conforme a estas afirmaciones, es un primer paso en el restablecimiento de los derechos de la población. En este panorama, el sistema puede mantener o aumentar la disposición de recursos para favorecer el retorno como el camino para la cesación del desplazamiento. No obstante, el regreso de la población a los sitios de origen o a contextos similares no es suficiente para la implementación efectiva de la política. Para los funcionarios y la normativa, en aras de que el Estado pueda dar plena garantía a los derechos de la población, es necesario que las víctimas se comprometan con unos mínimos que permitan facilitar la ejecución de las acciones del sistema de atención. Eso mínimos son: "procurarán permanecer en el sitio

que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos" (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 66).

Ante este requisito, tanto las víctimas como las organizaciones que han velado por la reparación de los derechos de la población han aclarado, en sede constitucional, que esta permanencia no implica una obligación para la población "so pena de perder las garantías o beneficios que la ley prevé para su particular situación", y que ella lo que pretende es sopesar "el interés de los distintos sujetos involucrados, entre ellos el del Estado, al que sin duda favorece la estabilización de los procesos de retorno o reubicación, pero también el de las familias que intentan el regreso" (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013).

Basados en la disposición estatal de facilitar el seguimiento a la población en el proceso de superación de la vulnerabilidad y el acceso a derechos, conforme a las metas preestablecidas en la política pública, y de acuerdo con las entidades gubernamentales con responsabilidades en el sistema de atención, esperar que las víctimas permanezcan en sus sitios de origen luego del retorno es una expectativa que "resulta razonable y no es desproporcionada", en la medida que por el hecho del retorno se desprende que el "Estado ha desplegado un conjunto de servicios y prestaciones en beneficio de los interesados para hacerlo seguro y posible" (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013). Además, la permanencia de la población que ha retornado le evita esfuerzos y nuevas pérdidas, en la medida que "no tengan que afrontar otra vez las dificultades de un nuevo traslado y la consiguiente readaptación" (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos

3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013). En ese sentido, las entidades del sistema de atención han hecho énfasis en que la permanencia favorece el apoyo estatal a los procesos: "usted va a volver con otras personas, (…) van a volver al mismo tiempo todos, entonces va en acompañamiento de la fuerza pública, se están haciendo también unas zonas de consolidación, que puede que coincidan con este retorno" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013).

Frente a estas declaraciones surgen preguntas relacionadas con la conducta de las víctimas y con la ejecución de la política: ¿qué sucede con el acompañamiento estatal a la población que interrumpe su proceso de manera temporal o definitiva? Y al entender que, como lo señala la Corte Constitucional, en el proceso de retorno existen múltiples intereses, en el caso de presentarse contraposición entre el interés estatal de tener un contexto favorable para la ejecución de las acciones y el seguimiento de la política, por un lado, y el de la población que retorna, por otro ¿cuál prima?

Estas preguntas se han resuelto en la implementación de los programas. La presencia estatal se ha condicionado a que las víctimas se queden en forma ininterrumpida en sus lugares de origen. Justificadas en la imposibilidad de brindar la atención de manera adecuada, las entidades omiten continuar con las acciones hacia quienes incumplen este compromiso.

Estos condicionamientos aparecen incluso desde las orientaciones a los programas. En las definiciones establecidas para el acompañamiento al retorno y a la reubicación, estos se definen como procesos en los que la población decide regresar al sitio del cual fueron desplazados, o a otro "con el fin de asentarse indefinidamente" (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015b, p. 3; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas & Organización Internacional para las

migraciones OIM, 2015). Esta enunciación es una indicación para la implementación de las acciones y para valorar la forma en que se acompañan los procesos de retorno.

Como resultado, el retorno y la reubicación de la población por fuera de las ciudades se han configurado como un viaje de ida. La población debe quedarse en los sitios que se les han asignado como su nuevo lugar de residencia, localizado e inmóvil. De lo contrario, el acceso a los programas estatales puede verse modificado.

Esto ha sido reflejado en el proceso de acompañamiento a la comunidad Emberá-Chamí al regresar a sus lugares de origen. Este proceso, iniciado alrededor de 2010, buscaba que el Distrito de Bogotá, las Alcaldías de los municipios de las que fueron desplazados, la UARIV y el Ministerio del Interior, entre otros, acompañaran el regreso de más de 500 personas de dicha comunidad étnica que vivían en la capital a fines del 2012 (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejeria para los derechos de las víctimas, 2012; Colprensa, 2012; El Nuevo Siglo, 2017). De acuerdo con el Distrito, las familias llevaban aproximadamente 10 años viviendo en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejeria para los derechos de las víctimas, 2012). El objetivo de dicho retorno era el restablecimiento del derecho al territorio de las víctimas "como el sustrato básico para la preservación física y cultural de estas poblaciones" (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejeria para los derechos de las víctimas, 2012); como también la garantía de otros derechos para quienes vivían allí en condiciones de vulnerabilidad pese a los esfuerzos del Distrito, materializados en la emisión de decretos, "por alojarlas y garantizar su alimentación y acceso a mínimos vitales como la educación, salud y algunas acciones de empleabilidad" (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejeria para los derechos de las víctimas, 2012). Este proceso ha sido presentado como uno de los más representativos,

por el número de personas que han sido vinculadas y por el trabajo interinstitucional, lo que ha impulsado a que las alcaldías de otros municipios que han recibido personas de esta comunidad emprendan procesos similares (Colprensa, 2012; Pulido-Marciales, 2015; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013a).

De acuerdo con uno de los funcionarios que tiene responsabilidades con las personas víctimas de desplazamiento pertenecientes a comunidades étnicas en el Distrito: "Bogotá ha venido sufriendo en los últimos 15 años la llegada masiva de indígenas Emberá de los departamentos de Risaralda y Chocó" (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014). Esta situación se ha agravado, ya que en el Distrito se han mantenido las ayudas económicas para la población en situación de desplazamiento, mientras que otras administraciones municipales han restringido estas ayudas, lo que hace que salgan de esas ciudades "Ellos se vienen para esta ciudad acosados por la violencia, llegaron a Medellín y de Medellín se fueron…hubo una campaña desde la alcaldía para evitar que ellos invadieran las calles y los puentes mendigando, se vinieron para Bogotá". En esa perspectiva el acompañamiento y suministro de ayuda económica para facilitar el retorno de población, son medidas para que la población encuentre una solución para su situación, "Hay unas ayudas grandes de la unidad de víctimas, les dan un burro a las familias, les dan semillas, les dan mercados y le están construyendo casas para que se queden en sus territorios y no se vengan para acá a Bogotá a llenar los puentes de mendicidad, eso no está bien" (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014).

A pesar del empeño puesto por la administración distrital y la UARIV, la población ha regresado a Bogotá, "La idea es que se queden en sus territorios. Pero ellos se siguen viniendo, es inevitable y en este país la movilidad es un derecho, no se puede prohibir que no se muevan" (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014). La población

que estuvo en los procesos de retorno no se mantuvo en los territorios. “Son rotativas, llega un grupo a Bogotá, trabaja 20 días, un mes, se retorna y manda a los familiares, es un intercambio, una rotación, se van rotando, van unos y llegan otros, ese es el problema que tenemos” (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014).

El regreso a la ciudad, ya sea permanente o transitorio, ha desatado un conjunto de críticas sobre el proceso, basadas en la imposibilidad de contener a la población fuera de ella. La falta de disposición de la población para permanecer en el territorio de origen es uno de los obstáculos que se ha identificado.

> Es gente que lleva aquí unos años, entonces muchas personas que ya no trabajan, no quieren trabajar, para qué trabajar si el Estado nos lo da todo, llegan allá y entonces ya les toca asumir trabajo, arañar la tierra para que les dé la comida, esos son cosas muy duras, el trabajo de campo es muy duro, ellos prefieren devolverse para acá a hacer billete, ellos se devuelven (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014).

No obstante existir cuestionamientos al desarrollo del proceso, debido al incumplimiento de las obligaciones adquiridas por las entidades para que el regreso de las personas a sus lugares de origen sean sostenibles (Colprensa, 2012; Pulido-Marciales, 2015; Sepúlveda, 2016), el acompañamiento ha demandado un costo de las diferentes entidades estatales (Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá humana, 2014; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013a). Dicha inversión no puede garantizarse doblemente por lo que las ayudas para las personas que han vuelto a la ciudad no se entregan “la unidad de víctimas ya no los recibe, ya les cerró el proceso y las ayudas” (Funcionario ICBF. Regional Bogotá, 2014).

Esta posición objeta lo argumentado por la Corte Constitucional sobre la imposibilidad de restringir el acceso a la atención a quienes no "permanezcan" en los sitios de origen, por así condicionar su continuidad en el sistema al asentamiento definitivo en dichos lugares. De manera similar a lo que ocurre con las víctimas en el exterior, la oferta institucional es diferente para quienes no se queden perdurablemente en los sitios a los que regresaron y en los que se reasentaron. Como muestra puede mencionarse la estipulación de reubicaciones temporales, cuyos beneficiarios son las víctimas de comunidades étnicas que para ser acompañadas por el Estado deben sujetarse al futuro retorno en un tiempo determinado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas & Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015, p. 21). También puede mencionarse la manera en que las medidas de indemnización y restitución a las que tienen derecho todas las víctimas, las cuales se presentan como medidas "de reparación adicionales" y que hacen parte de la construcción del "proyecto de vida a partir de la permanencia en el nuevo lugar" (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas & Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015, p. 24). Vale agregar que el protocolo de retorno o de reubicación de la UARIV, en cuanto a la voluntariedad de estas salidas, afirma que debe "buscarse que la decisión sea definitiva" (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014, p. 8).

Si bien permanecer en el sitio puede no conllevar una carga para la población en términos de arriesgar la vida, se desconoce el hecho de que se han construido nexos sociales, económicos y culturales luego del desplazamiento forzado (Salazar, Castillo, & Pinzón, 2008; Vincent & Sorensen, 2001). Así lo expresa uno de los representantes regionales de las víctimas a la Mesa nacional, en medio de la discusión sobre el retorno

y la reubicación como soluciones duraderas al desplazamiento: “Ahora el problema, es que quieren que no volvamos nunca a la ciudad y así no se puede. Nosotros necesitamos seguir yendo y viniendo, allá nosotros tenemos parte de la vida y la familia y ellos quieren que no volvamos” (Encuentro de mesas de víctimas-UARIV, 2016). La perspectiva de asentarse de forma indefinida, de la manera en que lo establece la política de atención, contraviene lo que debería constituir el retorno y la reubicación para la población, “entonces yo propongo que pongamos que nosotros no sólo podamos quedarnos sino también ir y volver cómo y cuándo queramos” (Encuentro de mesas de víctimas-UARIV, 2016).

Más allá de las contradicciones que existen entre la presentación del retorno y la reubicación como resultado de un conjunto de acciones estatales, programáticas y conscientes, para la sostenibilidad del asentamiento y la forma en que está prevista su implementación, incluso con las falencias de la implementación de las mismas (Pulido-Marciales, 2015; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas & Organización Internacional para las migraciones OIM, 2015), la posibilidad de que para la población sea sostenible un retorno, alejada de los centros urbanos que ha habitado, en algunos casos por décadas, es baja. En este sentido, la estrategia usada por el Estado para que la población se mantenga por fuera de las ciudades parece obedecer más al peso que tiene la falta de condiciones de habitabilidad en la ciudad que al despliegue estatal para cubrir las falencias que esta población pudiera tener para permanecer en sus viviendas luego del retorno. Falencias que están cimentadas en la omisión del Estado para convertir el espacio urbano en un entorno adecuado que permita la reubicación de la población y, sustancialmente, para brindar las condiciones de acceso a los beneficios de la política, para quienes no se queden por fuera de ese espacio.

Parafraseando a un oficial de ACNUR, citado por Barnett (2010), quien refiriéndose a la manera como se ha menguado la voluntariedad de los refugiados en relación con el retorno de los migrantes señala: "Nunca los amenazaríamos con una pistola para que atraviesen la frontera[17]" (2010, p. 140); el sistema de atención "Nunca ha obligado a la población para que deje las ciudades y no regrese". Sin embargo, la salida de las ciudades y el permanecer fuera de ellas se convierte en la única opción posible ante los obstáculos que representa actuar en contraposición con lo que se ha dispuesto en relación con el asentamiento de la población.

Como correlato a las directrices que proclaman el reasentamiento y la localización de las víctimas fuera de los centros urbanos, el Estado busca desestimular el asentamiento permanente de las víctimas dentro de la ciudad (Ahmad, 1992; Bakewell, 2008; Gilbert & Gugler, 1982). El sistema de atención no ha cerrado las puertas para que la población se reubique en las ciudades en las que ha vivido. Sin embargo, este tipo de asentamiento no está exento de condicionamientos. Hasta el momento las propuestas para la reubicación en la ciudad han sido pocas y, en general, no han sido trasformadoras del patrón de asentamiento de las víctimas en la ciudad: la población en situación de desplazamiento se ha visto coaccionada a asentarse en espacios marginales. En lo que sigue de este trabajo mostraré que dicho esquema de asentamiento se ha convertido en otro proceso de espacialización que se desenvuelve en las ciudades.

[17]Traducción propia

# CAPÍTULO 2

## LA PLANEACIÓN URBANA Y LOS ASENTAMIENTOS DE POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO: UN CONFLICTO SIN SOLUCIÓN

El proceso de formación de las ciudades en Latinoamérica ha tenido como un factor esencial las migraciones campo-ciudad. Sin embargo, en Colombia esta dinámica tiene rasgos específicos en relación con los del resto del continente. En particular, las diversas manifestaciones de la violencia que han provocado la huida de millones de personas de las zonas rurales a las urbanas ha generado una dinámica migratoria de grandes proporciones. Lo perentorio de la salida y la magnitud del fenómeno han configurado ritmos de un éxodo inigualable con otros países del continente.

Desde fines de la década de los 40 del siglo XX, a los flujos de personas que llegaban a las ciudades colombianas en la búsqueda de mejores condiciones de vida se sumaban quienes venían específicamente en huida de "La Violencia", escapando así de las múltiples penurias del campo. En este escenario, a la búsqueda de acceso a servicios y derechos se le añadió la demanda por refugio y seguridad por parte de quienes llegan a la ciudad (Naranjo-Giraldo, 2004b; Viviescas, 1989b). En el país, a diferencia de otros conflictos que por su dinámica armada y territorial han generado migrantes transfronterizos en busca de refugio internacional, el conflicto armado interno ha hecho que las víctimas puedan evadir el peligro inmediato al salir de los límites del territorio en el que habitan y en el que tiene presencia el actor o factor armado que origina la amenaza (Secretariado Nacional de Pastoral Social. Sección de Movilidad Humana, 2000).

No casualmente, y casi simultáneamente con estos éxodos forzados, se inicia el proceso de desarrollo urbano en el país. En ese contexto, la presión demográfica sobre las ciudades fue percibida como un problema para el desarrollo urbano (Gugler, 1982; Viviescas, 1989a). Es así como, para contrarrestar las contingencias derivadas del arribo y la permanencia de la población, la opción ha sido mantener los asentamientos de la población en las márgenes urbanas.

De esta manera, y casi desde siempre, quienes han tenido que huir del campo a causa de la violencia han sido compelidos a habitar en esos límites del espacio urbano. Esta situación, entre otras, ha persistido porque las acciones estatales no sólo no han contribuido a romper con ese patrón sino que han favorecido su desarrollo y permanencia.

En este capítulo pretendo mostrar cómo esos procesos de huida y asentamiento sientan las bases para la espacialización de las víctimas en la periferia de la ciudad. La definición de la periferia como el sitio en el que pueden permanecer las personas que huyen del campo y que, por diferentes razones, no van a regresar a los sitios de los que fueron expulsados, es la respuesta activa del Estado a las olas migratorias del campo a la ciudad. Dicha espacialización en las periferias ha sido un proceso que se viene forjando desde antes de que se reconociera la categoría misma de sujeto desplazado y se ha consolidado en cada paso y cambio de las estrategias para la superación del desplazamiento.

Para respaldar esta afirmación, hago un recuento de tres diferentes momentos en el proceso de migración forzada campo-ciudad que ha vivido el país, según periodización histórica. A partir de ahí, hago una lectura de cómo dichos éxodos forzados, o más bien en contraposición con estos, se ha tejido una relación ciudad-

migración forzada cuyo resultado ha sido el asentamiento continuo y permanente de la población en la periferia de la ciudad. Con este examen trato de establecer la manera en que la planeación urbana ha sido receptáculo de diferentes enfoques que resaltan la necesidad de evitar la permanencia de los migrantes forzados en la ciudad, tanto como sea posible. En consecuencia, la planificación urbana se ha convertido en un instrumento para evitar que la población se inserte en el espacio urbano.

## 2.1 LA RELACIÓN CIUDAD-MIGRANTES: CONJUGACIÓN BILATERAL DE DOS PROCESOS PARALELOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y DE DOS MODALIDADES DE PLANIFICACIÓN

La formación de las ciudades y las migraciones forzadas por la violencia en el país se han configurado como procesos paralelos. Si bien el desplazamiento forzado fue visibilizado en la década de los noventa, las migraciones forzadas por la violencia han ocurrido en Colombia desde hace más de medio siglo. A diferencia de lo que sucede con otro tipo de migraciones, las que se producen forzadamente están fundamentadas en razones que van más allá de la búsqueda particular por mejorar el nivel económico. En ellas prevalece la urgencia de la huida y de encontrar protección frente al peligro que los migrantes tienen que afrontar.

No obstante, abandonar el sitio en el que las víctimas están expuestas al peligro no significa por sí mismo encontrar refugio. En medio de la huida, las personas en situación de desplazamiento sufren innumerables pérdidas, por lo cual las condiciones para reasentarse son precarias. A pesar de estas dificultades, ellas deben encontrar un sitio para establecerse, de manera temporal o permanente.

Este contexto hace que la potestad para definir las condiciones de tiempo, modo y lugar del asentamiento sean casi inexistentes, al igual que ocurre con la

salida. Es así como ciertas ciudades se han convertido en lugares de llegada, concretamente en las periferias de las mismas. Sin embargo, desaparece esa ciudad-refugio que buscan usualmente quienes son obligados a dejar el campo. Quienes huyen, no encuentran condiciones para establecerse y permanecer en la ciudad, al menos en los términos de tener acceso al espacio urbano. Es decir, el contar con el acceso a los servicios que garanticen los derechos de los habitantes a la ciudad, de tal manera que la población cuente con un escenario en el que puede modificar la ciudad y, a la vez, mejorar sus condiciones de vida (Guevara, 2014; Harvey, 2008; Jaramillo-Marín, 2008b; Sassen, 2003). El derecho a la ciudad, como rúbrica conceptual utilizada desde muchos ámbitos en las últimas décadas, se ha definido cómo la capacidad de modificar el espacio urbano, de acuerdo con la aspiración de la población de tener condiciones de vida digna, y que permita que "al hacer la ciudad, el ser humano se [rehaga] a sí mismo" (Harvey, 2008, p. 23).

No obstante, la posibilidad de acceder a ese derecho, al igual que sucede con otros, está condicionada por múltiples mediaciones (Ahmad, 1992; Tilly, 2004). La ubicación de la población, el acceso y la posibilidad de uso de los recursos determinan, entre otras, la influencia que tienen los habitantes urbanos en la reconfiguración de la ciudad. En este escenario, al no disponer de espacios para que habiten los que han sido declarados como "actores no idóneos" que puedan tomar parte en la producción del espacio urbano, lo que permite es alejarlos del proceso de "hacer la ciudad".

La calificación de los espacios que esta población habita como periféricos o marginales no sólo hace alusión a su ubicación geográfica. Ellos son un lugar límite en el que la posibilidad de acceso a servicios y la garantía de derechos que caracteriza

la vida urbana son interrumpidas. Son el lugar en donde las desposesiones -en términos económicos, sociales y políticos- que sufren sus habitantes tienen una concreción material (Wacquant, 2007, pp. 165–188). Son espacios diseñados con participación directa del Estado, a contracara de las promesas del espacio urbano (Wacquant, 2007, p. 176). Sitios que actúan como una trampa: donde no es posible escapar de esa marginalidad, a pesar de que sus habitantes tienen aparentemente unos mínimos de libre movimiento hacia otros lugares y ámbitos de producción del espacio urbano.

La ruta de la población que huye hacia la periferia urbana ha sido trazada durante más de medio siglo. Esta delineación contempla las grandes ciudades del país como punto de llegada. El situar el fin de la huida en ellas no es gratuito: la fuerte presencia del Estado en la ciudad, en oposición a su ausencia en las áreas rurales, hacen que quienes han tenido que salir de sus hogares no tengan otra opción que ir hacia los centros urbanos (Guevara-Corral, 2003; Naranjo-Giraldo, 2004a).

En medio de la pervivencia de la migración forzada que vive el país, se han identificado tres grandes periodos que pueden ilustrar la manera en que el recorrido campo-ciudad ha sido definido. El primero, a fines de la década de los años cuarenta y que alcanza hasta fines de los años cincuenta; el segundo comienza en los años 80 y llega hasta comienzos de los noventa; y el último se inicia alrededor de 1994 y que, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) argumenta, continúa hasta el año 2010, aunque seguramente se prolonga hasta hoy en día (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; Fundación Arias para la paz y progreso humano, HABITAT, & Consejería para el desarrollo la seguridad y la paz. Alcaldía de Santiago de Cali, 2000; Naranjo-Giraldo, 2004b, p. 5).

Estos tres momentos, principalmente se han identificado por el incremento de migrantes forzados por la violencia. Para la lectura de los mismos, no sólo he tenido en cuenta los picos en el número de la población que llega a las ciudades sino también la manera como las autoridades han percibido la llegada de la población que huye y la manera como han actuado en relación con esta situación. Esta legibilidad estatal del fenómeno ha sido fundamental para visualizar la llegada de la población y para establecer los puntos que le sirven de base para su acceso a los derechos, como también para tratar de analizar de qué manera se ha forjado la relación ciudad-desplazamiento.

El primero de esos momentos significativos en la migración forzada de población del campo a la ciudad se inicia en 1948 y se mantiene durante la década de los años cincuenta, en medio de lo que se ha denominado "La Violencia"[18]. Es así, como la población acosada por la intimidación y el terror que diversos actores ejercían en diversas zonas rurales migró hacia otras y hacia los centro urbanos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). En algunos casos, muchos migrantes que llegaron a dichos centros, primero se dirigieron hacia las ciudades intermedias o hacia cabeceras municipales y, desde allí, emprendieron su camino hacia las "grandes ciudades" (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 257).

Ese periodo coincide con la iniciativa nacional de afianzar los centros urbanos, como el camino que se consideraba le iba a permitir al país avanzar hacia la ruta de los países desarrollados (Gilbert & Gugler, 1982; Viviescas, 1989a). La

[18]Se ha denominado así al periodo que transcurre durante más de una década, desde 1948 hasta 1958, en medio del caos nacional y de una prolongada crisis de gobernabilidad, en la cual se desata una brutal guerra promovida tanto por conservadores como por movimientos liberales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 40).

simultaneidad de estos dos fenómenos configuró una articulación entre ciudad-migración forzada en la que el Estado, así sea por su falta de interés (Wacquant, 2007), ha configurado y dispuesto las márgenes urbanas como el espacio para la recepción de los migrantes forzados.

Si bien no existe una referencia sobre la cantidad de personas que salieron del campo a causa de la violencia durante esa época (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 43); se ha registrado que para fines de la década de los cincuenta la población urbana del país había aumentado exponencialmente (Viviescas, 1989a). Para fines de los años 60, Colombia pasó de ser un país rural a ser "un país de ciudades" (Viviescas, 1989b, p. 27).

En este escenario, la relación ciudades-migrantes forzados se estableció sobre la premisa de que primaba el desarrollo de las primeras. En ese sentido, era necesario mantener la proporción de personas que llegaran a las ciudades solo en los niveles en que dicha migración contribuyera al crecimiento económico urbano (Gilbert & Ward, 1988; Lipton, 1982; Viviescas, 1989b).

Permitir la llegada y el establecimiento de una cantidad mayor de personas podría dar lugar a un proceso de sobreurbanización no controlable, lo que acarrearía una desviación de los recursos que deberían dirigirse primordialmente a la creación de condiciones para atraer a personas con capacidad de producir bienes y servicios (Gugler, 1982). Para ello, más que el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales, la estrategia a seguir fue hacer poco atractiva la ciudad para quienes migraban desde el campo (Viviescas, 1989a, p. 102, 1989b, p. 30).

Con base en estos lineamientos, la planeación urbana y el ordenamiento territorial de Bogotá, Medellín y Cali, iniciaron la zonificación del espacio para

determinar los lugares en los que era más eficiente invertir los recursos, en aras de hacer de las ciudades el eje de la producción de bienes y servicios, y el motor del consumo de los habitantes del país (Viviescas, 1989a, p. 102). Por tanto, los sitios que quedaron por fuera de dicha zonificación no fueron objeto de la intervención estatal. La disposición de las autoridades fue no actuar sobre ellos y operar solo en los espacios definidos por la planeación (Gilbert & Ward, 1985, 1988; Viviescas, 1989a).

Como producto de este ejercicio activo de planeación y segregación, se crearon lugares sin condiciones que garantizaran el acceso a los servicios urbanos, los cuales, por lo general, coincidieron con las fronteras territoriales de la ciudad. Aunque esta manera de planear la ciudad es una apuesta en la contienda contra los flujos de migrantes rurales, no pudo evitar que estos llegaran a la ciudad. Sin embargo, sí determinó las zonas, la forma en que podían asentarse en ellas y la constante falta de acceso a derechos, en un encerramiento espacial que nunca les ha permitido disfrutar las oportunidades de la vida urbana.

En ese ejercicio de planeación que espacializa la ciudad, a través de la definición de zonas para desarrollar una actividad específica (Viviescas, 1989b, p. 208), el espacio urbano se divide en dos ámbitos. La primera porción se caracteriza por el interés y la acción de los gobiernos de la ciudad en normalizarlos para invertir en ellos, en aras de facilitar que los ocupen quienes pueden aportar al crecimiento económico y a la generación de renta del suelo urbano. La segunda fracción queda disponible para ser penetrada por diversos actores que, lejos de la mirada e intervención -positiva o negativa- de los gobiernos locales, se establecen en ellas (Gilbert & Ward, 1988; Viviescas, 1989a).

De esta manera, este primer momento de la articulación cuidad-migración forzada muestra un proceso en el cual las ciudades planifican las áreas de desarrollo urbano con miras al crecimiento y a nociones de progreso de la cuidad. En forma simultánea, las periferias y márgenes han quedado desprovistas de toda acción en favor de la provisión de infraestructura y servicios públicos. De esta manera se mantienen como espacios disponibles para ser ocupados por quienes no están llamados a ser parte del uso y disfrute de la ciudad.

## 2.2 LA UBICACIÓN DE LOS MIGRANTES EN LA PERIFERIA COMO RESULTADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

Los valores generados como parte de la planeación de las ciudades, obran como una primera evicción para aquellos de quienes se espera que no permanezcan en la ciudad (Ahmad, 1992, p. 1156). En efecto, la planeación urbana incide directamente sobre el valor de los bienes inmuebles a través de la definición del uso del suelo y la provisión de los servicios públicos, entre otros asuntos. Este conjunto de disposiciones hace que vivir en un lugar u otro de la ciudad esté directamente asociado con la posibilidad de pagar por los productos y servicios que cada área ofrece (Gilbert & Ward, 1985, 1988; Viviescas, 1989b). Las ciudades en Colombia no han propuesto acciones conducentes a la cohabitación de barrios, con propuestas de programas de cofinanciación estatal o acciones afirmativas que les permitan a personas con pocos ingresos acceder a lugares dispuestos por la planeación para vivienda urbana de bajo o mediano costo.

En el caso de los migrantes forzados, las continuas pérdidas, la situación de la huida y las carencias para acceder a la generación de ingresos hacen casi imposible que se ubiquen en las zonas planificadas para la vivienda urbana. Ante esta

incapacidad, quienes huían del campo tuvieron que establecerse en las periferias urbanas y la planeación misma se convirtió en un ejercicio que levanta barreras para que la población pueda asentarse en la ciudad (Gilbert & Ward, 1985, 1988; Viviescas, 1989b). Es así como quienes llegan pueden quedarse en las ciudades, pero por fuera de las líneas trazadas para el desarrollo urbano.

De lo anterior da cuenta la conformación urbana de Bogotá para finales de los años cuarenta y los años cincuenta. De acuerdo con Gilbert y Ward (1985, pp. 63–64) para esta época, en la ciudad se estableció una delimitación clara entre los sitios de la ciudad destinados para la vivienda urbana y la periferia que comenzó a ser ocupada por quienes llegaban a la misma. En las fronteras urbanas, la población ocupó predios desocupados pertenecientes a terceros o lugares que fueron loteados a través de urbanizadores ilegales que, debido a la planeación urbana, no contaban con acceso mínimo a servicios públicos (Gilbert & Ward, 1988, p. 132). Una situación similar aparece en algunas narraciones sobre la formación de los barrios en Medellín para este mismo período. “Podríamos decir que en la comuna Nororiental, se dio principalmente por invasión y en segundo lugar por loteo pirata (…) estos reflejan todo el proceso de transformación de la ciudad: de fincas pasan a convertirse en casas” (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 6). En Cali, la llegada de la población que huye de la violencia da lugar a lo que se ha calificado como: “barrios desarrollados clandestinamente (…) con déficit de servicios y equipamientos (…) creados por medio de la urbanización paralela a la privada e institucional” (Mosquera-Torres, Aguilera, Carrejo, & Garcia, 1989, p. 46).

En ese contexto, quienes han sido forzados a dejar el campo pueden permanecer y realizar sus actividades allí donde no afecten la ruta marcada para el

desarrollo económico de las ciudades. Esta división es un primer paso en la espacialización de los migrantes forzados en el espacio urbano: quienes lo habiten deben quedarse en las márgenes urbanas y el acceso a los bienes y servicios urbanos, por lo regular, se hará sin contar con recursos estatales.

En los años 80, de nuevo es palmaria la salida masiva de población de las áreas rurales. Una confluencia de múltiples factores desencadenaría una oleada de violencia de proporciones no calculadas: la agudización de las manifestaciones del conflicto armado interno que vivía el país desde hacía casi cuatro décadas; la profundización de la lucha estatal contrainsurgente para eliminar los grupos guerrilleros que habían surgido en años anteriores y que se mantenían activos para ese momento; la aparición de grupos paramilitares como resultado de la "desinstitucionalización" de la guerra contra los grupos guerrilleros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015, p. 66); la persecución a líderes, miembros de organizaciones y actores sociales que pudieran representar cualquier relación o afinidad con las ideas de izquierda; como también, la escalada del narcotráfico y de la lucha antidrogas. Este escenario de escalamiento bélico afectó significativamente a las zonas rurales. Como consecuencia, la población amenazada o atacada desde diferentes frentes -estatales y no estatales- tuvo que dejar atrás sus hogares en el campo.

Si bien, para estos tiempos, las ciudades no han sido ajenas a diversos brotes de violencia, las zonas rurales del país siguen siendo las más afectadas por la guerra. A la situación de escalamiento de las confrontaciones se suma la baja presencia estatal en las zonas rurales. Bajo el supuesto de responder a los desafíos impuestos por la urbanización, como modelo de desarrollo para el país, gran parte de la

inversión en materia de mejoramiento y cobertura de servicios públicos, como también en la garantía de seguridad para los habitantes, se centralizó en las ciudades (Gugler, 1982, p. 75; Lipton, 1982; Viviescas, 1989b). Este énfasis produjo una polarización urbano-rural, por la cual las ciudades se definieron como el centro del desarrollo económico y del control político del Estado. Entre tanto, las áreas rurales han pasado a ser los sitios en que la inversión estatal es baja y, por tanto, a ellas llega la atención social y económica estatal de manera lenta e inequitativa (Lipton, 1982, p. 40; PNUD Colombia, 2011).

En este contexto, los pequeños municipios y las áreas rurales son lugares en los cuales es muy probable que la población encuentre amenazas similares a las que causaron su huida. Así mismo, las carencias en relación con la cobertura estatal, en numerosos ámbitos diferentes a la disposición de recursos para la guerra, hacen que las pérdidas causadas a las personas por el desplazamiento forzado se profundicen si permanecen en esas zonas. Ambas condiciones, ajenas a la voluntad de las víctimas que huyen del conflicto armado, forjan una única vía de escape hacia los centros urbanos, sin que ello implique por sí mismo que la población tenga acceso efectivo a ellos. Es así, como el patrón dispuesto por la planeación urbana para el asentamiento de quienes llegan ha permitido que en ciudades como Bogotá la población no cuente con acceso a buenos terrenos. En algunos casos ni se les permite acceder a ningún terreno. Todo ello es a la vez un obstáculo para mejorar sus ingresos y para obtener condiciones de vida digna (Ahmad, 1992, p. 149; Gilbert & Ward, 1988, p. 129).

Como resultado, esas personas rasguñan los espacios que quedan en las fronteras urbanas. El espacio urbano planeado ha sido acaparado por y para quienes pueden producir renta en él. Quienes no cumplen con este requisito han sido

expulsados de estos sitios, no quedándoles más opción que dirigirse a los espacios vacantes de la ciudad: la periferia urbana. De esta manera, las márgenes se saturan, tanto por los migrantes forzados que han llegado con anterioridad como por quienes son expulsados de las centralidades de la ciudad como producto del modelo de desarrollo urbano. Son entonces escasos y muy precarios los sitios para establecerse en la ciudad. En medio de esta escasez, las personas que llegan huyendo tienen que arreglárselas para encontrar un sitio donde vivir.

En las narraciones sobre la formación de los barrios en Medellín, quien llega a la periferia de la ciudad "generalmente (…) es albergado por un familiar o pariente que ya sabe moverse con cierta agilidad" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 5); es esta primera red social la que lo ampara en su búsqueda de un lugar para vivir. En una dinámica iniciada por más de tres décadas atrás, las personas escudriñan donde hallar "un terreno a bajo precio o por invasión (se dan cuenta de ello a través de vecinos que han hecho o van a hacer lo mismo)" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989). Este proceso "ahorra un gasto muy importante: el del alquiler, que será ahora destinado a la construcción de su propio espacio" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 6).

En estos lugares, la población que llega con urgencia de refugio ubica sus viviendas, y de la mano de algunos habitantes, o a veces en competencia con otros que han sido excluidos de la agenda de la urbanización, construye su propia ciudad. De la colaboración en la formación de barrios en las zonas periurbanas de Bogotá, Medellín y Cali, da cuenta la participación de diversos actores en la ampliación y protección de las invasiones. En Medellín, se mencionan familias adineradas, la

iglesia católica, entre otros, quienes en los años 80 acompañaron en sus luchas a los habitantes del sector (Calvo-Isaza & Parra-Salazar, 2012; Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989). En Bogotá, un ejemplo es la fundación del sector "Altos de la Estancia", en la localidad de Ciudad Bolívar. De acuerdo con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), refiriéndose a la formación de esta zona dice como las personas "fueron movilizadas por organizaciones sociales, fuerzas políticas disidentes o movimientos políticos, tales como el M-19, el Ejército Popular de Liberación - EPL y el Ejército de Liberación Nacional - ELN, entre otros. A esto se suma la venta ilegal de predios con los conocidos urbanizadores piratas, quienes fraccionaron grandes globos de tierra" (2012, p. 3).

## 2.3 EL ASENTAMIENTO Y LA HABITABILIDAD DEL ESPACIO EN LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN URBANA

Si bien la llegada y el establecimiento de la población en la periferia están mediados, en muchos casos, por redes familiares o vecinales, esto no las ha hecho situaciones serenas. La llegada de nuevos pobladores genera una especie de pugna entre ellos y quienes ya se encontraban en las zonas: "en este segundo periodo no es raro encontrar la oposición abierta y agresiva por parte de barrios y sectores aledaños para impedir la estadía de los nuevos habitantes" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 10). La omisión del Estado al no brindar cobertura a esos sitios, debido al lineamiento de no invertir allí, provoca que la llegada de otras personas acreciente las privaciones que ya sufren los habitantes de esos barrios: "la reducción de servicios públicos que antes se prestaban sin problema

a todo el barrio (ya que los invasores se ven obligados a tomarlos de contrabando)" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 10).

Ambas circunstancias, la colaboración y la oposición, impulsan a los habitantes a transformar los asentamientos. Estos habitantes no buscan únicamente estar en la ciudad: tratan de convertirla en un lugar para vivir; es decir, ponen en marcha diversas estrategias para ser reconocidos como habitantes urbanos.

En palabras de uno de los líderes de la población que fundó "Altos de la Estancia": "En ese momento no contábamos con servicios públicos básicos, la comunidad se organizó e instalamos 14 lavaderos comunitarios, ajustamos turnos para que cada barrio pudiera recoger y tomar agua, era muy complicado porque el servicio de agua era intermitente" (IDIGER, 2012, p. 5). Igualmente, la población busca que su asentamiento sea leído como adecuado por la normativa de planeación. La regularización de los barrios abre la puerta para el reconocimiento por parte del Estado, y con ello, a la prestación de servicios de manera oportuna y eficiente por las entidades públicas competentes. Con este propósito, los habitantes de las márgenes incorporan diferentes tácticas para lograr la regularización de los sectores volviéndolos "vivibles". Es el caso del barrio "Los Comuneros" en Cali que nace como una iniciativa de estos habitantes: "los vecinos del barrio Unión de Vivienda Popular (…) crean una oficina y un Comité Pro-defensa del Barrio (…) y aglutinan entre 25 y 30 mil familias alrededor de la idea de comprar un terreno para desarrollar un asentamiento por autoconstrucción" (Mosquera-Torres et al., 1989, p. 30).

Estas actividades, además de ir en la búsqueda de mejorar las condiciones de habitabilidad de sus barrios como un lugar propio en la ciudad, fortalecen la organización y las acciones colectivas de la población (Holston, 2009, p. 246; Sassen,

1996, p. 221). "La legalización del terreno (…) obliga a una consolidación cualitativa de la organización ya que requiere de una instancia formal reconocida de la comunidad" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 9).

A partir de estos cambios y desde la periferia, las personas que llegan, huyendo de los conflictos en las zonas rurales, han hecho parte activa de la ampliación del espacio urbano. Es así como recurren a los mecanismos que han sido dispuestos dentro de la legalidad: "Es necesario conformar una comisión que gestione ayuda del municipio y (…) para la aprobación de la línea de buses. Las formas de presión se inscriben dentro de los marcos legales (…) envíos de memoriales, visitas consecutivas (…) a diferentes dependencias, quejas ante los medios (…), etc." (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 11). Y otros, de tipo político y social, en pro de permear diferentes ámbitos de producción de ciudad para ampliar el espacio urbano y, de esta manera, contribuir a su construcción: una ciudad de la que hagan parte plenamente.

De esta manera, la periferia se modifica en forma paralela al espacio urbano planeado. Sin embargo, estas dos formas de construir la ciudad han dado lugar a que los discursos de la planeación urbana se tejieran sobre una premisa que no responde a su realidad: las grandes ciudades del país se han construido sobre dos visiones enfrentadas, la planeada y la no planeada. Esta versión no tiene en cuenta que ambas visiones son expresiones de un mismo diseño, aquel que persiste en aislar la periferia urbana de la intervención a favor del progreso y del desarrollo urbano. Todo ello, en el afán por controlar un proceso migratorio rural-urbano que hace parte de la historia de la configuración misma del país.

En ese sentido, más que versiones contrapuestas en la construcción de ciudad, han existido al menos dos ciudades separadas por la intervención de la planeación urbana. Una, en la que las administraciones urbanas disponen el espacio para obtener el mejor provecho que pueda dar el desarrollo, basado en la capacidad de generar renta del suelo urbano (Viviescas, 1989b); otra, por fuera de la planeación y el orden urbano.

Esta versión se percibe en las narraciones sobre la evolución de los sectores informales que se han ido configurando y que siguen aglomerándose, incluso hasta hoy, por la incesante llegada de población que huye por la violencia. Tal es el caso de las lecturas que se hacen sobre la formación del Distrito de Aguablanca en Cali.

> Junto con (…) otros barrios más, (…) **constituyen otra ciudad, la de las ilegalidades, incluyendo las institucionales**[19]. Edificada por autoconstrucción progresiva, sin UPACs ni Corporaciones de Ahorro sin préstamos (…) aquella sin redes de servicios y con trochas y calles destapadas (…) la de las pilas públicas sin agua y la energía de contrabando. Esa que se inunda cada vez que llueve, donde no se recoge la basura y las aguas negras putrefactas corren por las calles (…) Es la ciudad de las negaciones, pero también la de las esperanzas de los pobladores (Mosquera-Torres et al., 1989, p. 30).

Esta diferenciación también ha sido útil para delimitar lo que se considera una presencia en la ciudad de una ciudad irregular. Ante la ampliación del espacio urbano, realizada por los habitantes de la periferia, la respuesta del Estado ha sido declarar las ocupaciones y acciones de la comunidad como ilegales (Gilbert & Ward,

[19] Resaltado de la autora

1988, p. 135). Esa declaración es otro paso en el proceso de espacialización hacia aquellos que hallaron en las márgenes urbanas un sitio para habitar, en su peregrinación desde el campo: las autoridades pueden perseguir tanto el asentamiento, proclamándolo como ilícito, como las actividades que desarrollan los habitantes de la periferia.

Con el ejercicio de la planificación urbana se inicia la relegación de la población en situación de desplazamiento hacia las periferias, desde los años 80. En este periodo, la planeación define nuevos posibles usos de algunas de estas áreas y, paralelamente, tipifica como ilegales tanto su ocupación como otras actividades, en orden de "recuperarlas". Enmarcados en la defensa de la planeación, de la necesidad de conservar las áreas conurbanas para la ampliación del espacio planeado, y de la protección de la propiedad privada, las administraciones de las ciudades, utilizan el lenguaje de "despejar" o "despoblar" las áreas periféricas (Gilbert & Ward, 1988, p. 132), y han emprendido acciones de carácter policivo en contra de los habitantes y de sus actividades.

Por lo general, estas son acciones puntuales y selectivas, en asentamientos que tratan de convertirse en espacios con posibilidades de incrementar la generación de renta del suelo urbano (Viviescas, 1989b). Entre los propósitos de este tipo de acciones estatales, están: desestimular la llegada, desorganizar a la población que se empeña en hacer de la ciudad un lugar habitable y desincentivar el ejercicio de actividades que reclaman acciones por parte del Estado, para la inserción de los sitios en los que viven y de ellos mismos en la dinámica de la planeación urbana.

Tal es el caso de los habitantes de la Unión de Vivienda Popular en Cali, quienes se apropiaron de terrenos para presionar la declaración de propiedad y la

regularización de los asentamientos: “La gran mayoría de estas operaciones de expropiación popular fueron reprimidas y desalojadas por las autoridades civiles y militares” (Mosquera-Torres et al., 1989, p. 28). En algunos sitios se llevaron a cabo fuertes controles de carácter policivo para evitar el crecimiento de los asentamientos. En los barrios de la zona nororiental de Medellín “Los carabineros llegaban tumbando ranchos, deteniendo gente y pidiendo papeles de compra” (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 9). Mientras que, en otros con particularidades similares a los anteriores, se ofreció el mejoramiento y la reubicación de la población: “En la ciudad se hacen propuestas progresistas para la atención de los asentamientos de ‘alto riesgo’ hacia el mejoramiento urbano y la integración social en la ciudad. (…)”. Vale agregar que, en este segundo caso, los pobladores fueron reticentes a las propuestas del gobierno por la imposibilidad de acordar los puntos esenciales de la reubicación y por las pérdidas que representaban en términos de redes laborales y personales. “Distintos representantes sectoriales denunciaron el carácter unilateral de la aprobación de los puntos discutidos, ya que la Alcaldía los presentó desatendiendo los pliegos de las comunidades y evitando que fueran discutidos; (…) incluso algunos se estaban oficializando a espaldas de la comunidad” (Alzate Quintero, 2014, p. 209).

La inminencia de los desalojos y la intervención coactiva estatal sobre los asentamientos, someten a la población a una situación en que se reducen sus posibilidades de interacción con la ciudad. Con ello, disminuyen aún más su posibilidad de disfrutar los beneficios del espacio urbano. De esta manera, las autoridades exhortan a la población a no permanecer en éste.

Tal disposición, encubierta en la política de planeación urbana, crea una falsa disyuntiva que segrega a la población: o salen de los sitios en los que han habitado en la periferia o van a vivir en las zonas destinadas para vivienda urbana. En cualquier caso, la respuesta es la misma; sea por la persecución de las autoridades o por la incapacidad de sufragar los costos para vivir en las áreas destinadas para habitación, las personas no cuentan con las condiciones que les permitan permanecer en el espacio urbano planificado para la vivienda.

No obstante, la población abre caminos para permanecer en la ciudad y, desde la periferia, reclama su integración al espacio urbano. De acuerdo con las disposiciones previstas en la planeación territorial, exige que se le incluya en el espacio planeado. "Cuando ya ha pasado el peligro de desalojo, viene una larga lucha para la legalización del terreno, la que se gestiona ante entidades gubernamentales o grandes 'terratenientes' urbanos" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación, 1989, p. 9).

A través de este ejercicio, se logró la regularización de algunos asentamientos en el perímetro conurbano de las ciudades (Gilbert & Ward, 1988, p. 133). Es necesario tener en cuenta que la legalización de los terrenos no implicó la inmediata cobertura ni la garantía de los servicios públicos. Aún con la legalización de los barrios, en algunos casos no se obtuvo la satisfacción de las necesidades en relación con la infraestructura de servicios. Los habitantes del barrio "Los Comuneros" de Cali, luego de alcanzar la propiedad de los predios y la inclusión de los mismos en la zona de vivienda de la ciudad, tuvieron que acceder por sus propios medios a los servicios públicos: "consiguieron la instalación de transformadores y redes primarias de energía eléctrica y se ocuparon por su cuenta e individualmente de colocar las

redes secundarias (…) llevaban agua en carretillas o vasijas (...) Posteriormente las familias conectaron mangueras y tuberías (…) al acueducto" (Mosquera-Torres et al., 1989, pp. 66–67).

Quienes no encontraron terrenos en aquellos sitios de la periferia, en los que usualmente podían asentarse y encontrar ayuda, ya sea por el hacinamiento o por la coerción ejercida por la policía para evitar el asentamiento, o por otras razones, se vieron presionados a tomar terrenos en zonas más precarias en los que además de la falta de acceso a los servicios, existían riesgos clasificados como "ambientales": "al menos en el último siglo las personas que han sido desplazadas han ido a parar a las tierras vulnerables, a los territorios vulnerables a inundaciones, a remociones en masa, porque en las ciudades la mejor tierra está concentrada" (Geólogo experto en mitigación de riesgo ambiental, 2014).

Este es el caso del Asentamiento de "Altos de la Estancia" en Bogotá que, de acuerdo con la administración distrital, es "el segundo fenómeno de remoción en masa en América Latina" (IDIGER, Organización Internacional para las migraciones OIM, & Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá humana, 2014). Esta calificación proviene del número de hectáreas comprometidas, y por el número de familias afectadas que han sido reasentadas paulatinamente; la mayoría, personas que tuvieron que asentarse en la zona, luego de huir del campo.

En palabras de los pobladores de Medellín, uno de los hechos que marcó la vida de su barrio fueron los desastres que los afectaron: "a las 2:45 la población se despertó violentamente (…) Muchos nos levantamos y en la oscuridad se oían gritos de auxilio (…) alguien gritó: ¡Dios mío! esa falda se está derrumbando…todo fue algarabía y terror" (Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de

Capacitación, 1989, p. 6). Una situación similar es la que han enfrentado quienes viven en el Jarillón del rio Cauca en Cali. La población que huía de la violencia en el campo encontró en este lugar, desde principios de los ochentas, un sitio para construir sus viviendas (El país, 2016). Según un habitante, cuyos familiares llegaron al Jarillón por esa época, y que aún está expectante sobre cómo y dónde va a vivir, debido a un proceso de reubicación que se ha propuesto por la Alcaldía de Cali: "en tiempo de invierno se crece mucho el Cauca y (...) hay gente que siempre se inunda, y siempre ha tenido que salir, mi familia ya ha tenido que salir varias veces, siempre ha sido riesgoso vivir por ahí" (Leon habitante Jarillon del rio Cauca, 2013).

Al cercamiento que vive la población, cada vez más al margen de la ciudad como consecuencia de las acciones de policía y de la ausencia de condiciones mínimas de bienestar urbano, se suma el aislamiento que imponen los actores armados ilegales en los barrios. Ante la baja disposición del Estado en estos lugares, algunos de estos actores fueron instalándose en las afueras de la ciudad. Como parte del ejercicio de poder en el territorio, dichos grupos disponían de la movilidad de las personas: expulsaban o emplazaban a los pobladores, para hacer cumplir sus exigencias o condiciones en el territorio (Atehortúa-Arredondo, 2007, p. 43; Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. CODHES, 2013, p. 52,91,92).

Es así como, las condiciones en que la población en situación de desplazamiento tiene que sobrevivir en los asentamientos son mucho más complejas y precarias que solo la carencia de servicios públicos. Afrontar riesgos ambientales, la presencia de actores armados que, entre otros factores, son expresión de una forma de precarización ciudadana en las urbes que se agudiza por la acción directa de las

autoridades locales que cercan a la población por la fuerza. La suma de estas falencias se convierte en muros que se levantan ante la población y que impiden que ésta acceda a las mínimas condiciones que soportan el ejercicio de sus derechos, entre ellos, el derecho a la ciudad.

## 2.4 LA CATEGORIZACIÓN JURÍDICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DESDE LOS AÑOS NOVENTA Y LOS CAMBIOS EN LA VISIÓN DE CIUDAD

A fines de los años noventa, la expulsión de población de las áreas rurales, en el contexto de la violencia, alcanza dimensiones alarmantes. De acuerdo con las cifras de la UARIV, para ese momento el número de personas expulsadas, sólo durante el año 1997, supera el número total de la población que había sido obligada a dejar sus hogares antes de 1985 (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016). Es así como diversas entidades, tales como organizaciones de derechos humanos no gubernamentales, y estatales como la Defensoría del pueblo, exigen del gobierno acciones para evitar la agudización de la vulneración de derechos de las personas que dejan sus hogares. La estrategia antisubversiva, el fortalecimiento de los grupos paramilitares y de autodefensas, y el centro de gravitación de la política nacional en torno a la seguridad como la forma de afrontar los diversos problemas del país, agudizan las confrontaciones armadas y los ataques indiscriminados de diversos actores contra la población civil. Estas circunstancias, crean un contexto de escalamiento del conflicto en el que el número de víctimas crece exponencialmente (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2016).

En este periodo, el ordenamiento jurídico introduce cambios que alteran la relación ciudad-migrantes forzados, debido al reconocimiento de este tipo de desplazamiento como categoría jurídica. Este conjunto de disposiciones replantea dicha relación. La normativa le otorga especial protección a las víctimas y consagra obligaciones, en cabeza de diferentes entidades del orden nacional y territorial, para la prevención del fenómeno y la atención de la población. Para las ciudades, como principales receptoras de las víctimas en desplazamiento, esto implica la disposición de recursos humanos para cumplir compromisos específicos con ellas (Congreso de la República de Colombia, 1997a).

Estas disposiciones marcan un parteaguas respecto al manejo del asentamiento de la población en la ciudad. Desde ese momento, y en adelante, no es suficiente la no intervención y el dejar que quienes llegan a la ciudad resuelvan sus necesidades según sus posibilidades. Los administradores locales deben virar y actuar para la protección de los derechos de las víctimas. Se gira desde una planificación, basada en omitir y tipificar como ilegal, hacia una forma de planificación fundada en el mandato constitucional que debe pensar en mecanismos incluyentes para la población desplazada.

A pesar de que las migraciones rural-urbanas han acompañado la formación de las ciudades del país, a partir de la consagración del desplazamiento forzado, los gobiernos locales perciben la búsqueda de refugio en ellas como un fenómeno nuevo. En consecuencia, la historia tejida durante más de cuarenta años en la relación migración forzada-ciudad, la influencia de quienes arriban en la producción del espacio urbano y, a la vez, cómo ella cambia la vida de la población, son situaciones

que casi desaparecen de la memoria de la vida política, económica y social de la ciudad.

Sobre esta base, se instala la representación de que las ciudades no están preparadas para recibir a la población en situación de desplazamiento. Para las autoridades locales, la imposibilidad de prever la llegada de personas forzadas por la violencia a huir de sus hogares, no les proporciona un compás de espera para prepararse y atender a quienes buscan protección en los territorios que administran.

Este enfoque se encuentra en los informes sobre los avances para la protección de la población en las tres ciudades: Bogotá, Medellín y Cali (Secretaria Distrital de Hacienda, 2004; Universidad de los Andes et al., 2008). Respecto a los adelantos realizados en Cali aparecen afirmaciones, tales como "Hasta mediados de 1998, los actores del desarrollo local de la ciudad de Cali (…) no se habían capacitado ni organizado para atender la dinámica del fenómeno" (Fundación Arias para la paz y progreso humano et al., 2000, p. 4). Los mandatarios, en localidades de mayor recepción de población víctima de desplazamiento, han planteado que la consagración de obligaciones especiales para esta población ha dejado en "desventaja" a la población "históricamente pobre (…) ya que perjudica sus posibilidades de acceso a los subsidios" (Universidad de los Andes et al., 2008). Lo anterior, desconoce que la población históricamente pobre es aquella que se ha visto obligada a asentarse en la periferia urbana desde hace muchas décadas y que además es aquella que ha reclamado de manera permanente la ampliación de la cobertura de servicios urbanos y la garantía para su acceso, por cerca de cinco décadas, sin que exista un cambio significativo en su inclusión al espacio urbano.

La falta de aprestamiento para el asentamiento permanente de las víctimas de desplazamiento en las ciudades, además se fundamenta en los preceptos de autonomía y ordenamiento territorial; específicamente, en las dificultades que trae para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 388 de 1997. La administración de las ciudades aduce que la aparición de población en situación de desplazamiento es un problema en materia de planeación. De acuerdo con la Secretaría de hacienda de Bogotá, la llegada de población a causa del desplazamiento forzado "**interfiere en los procesos de planeación de la ciudad**[20], modifica la dinámica cultural urbana, transforma los procesos de construcción de tejido social, aumenta las tasas de desempleo e informalidad y genera una mayor demanda de servicios sociales" (Secretaria Distrital de Hacienda, 2004, pp. 18–19).

En los discursos de la administración urbana, la población en situación de desplazamiento es señalada como el catalizador de la ampliación del espacio no planeado que actúa en contravía de los parámetros del ordenamiento y planeación territorial. Esto es debido a que usualmente la interacción de las víctimas en el espacio urbano es inapropiada, de acuerdo con los usos del suelo establecidos. Esta situación comienza desde el asentamiento de la población: las víctimas construyen sus viviendas en lugares en que están prohibidas este tipo de acciones.

A medida que las autoridades reducen el espacio en el cual las víctimas pueden situarse, a través de un mayor despliegue de las acciones de policía para el cumplimiento de la normativa local, ellas se ven precisadas a establecerse en sitios cada vez más alejados de las zonas designadas por la planeación como áreas de

[20] Resaltado de la autora

vivienda (Sánchez & Atehortúa, 2008). En palabras de un ex-coordinador de la Casa de Derechos de Granizal en Medellín[21],

> **La gente identifica con base en las experiencias propias y ajenas, los lugares en que el Estado no tiene la urgencia de proteger el territorio y allá se va**[22]. Si las víctimas se dan cuenta que en un sector de la ciudad es posible que llegue la policía y los desaloje, no se ubican allí. Van yendo más y más lejos del alcance del Estado, saben que allá va a ser más difícil que tengan servicios, pero también saben que no van a llegar a sacarlos (Excoordinador Casa de Derechos Granizal, 2013).

La población se ubica cada vez más "en los márgenes no urbanizados, algunos de ellos considerados como de alto riesgo ambiental, porque es el único espacio que queda y, por tanto, la única manera de poblar los sitios donde llegan" (Funcionario ACNUR, 2014). Esto es solo una muestra de la manera en que estas personas viven las condiciones de relegación que se han cimentado durante más de cinco décadas, agudizadas por un entorno refractario a su permanencia y, sobre todo, al cumplimiento de las obligaciones para con ellos, debido a su reconocimiento como personas que necesitan especial protección estatal.

La resistencia al asentamiento permanente de migrantes, implícita por casi cuatro décadas, se hace manifiesta en este escenario. Según algunos de estos administradores, debido al reconocimiento de la especial protección a las víctimas, su asentamiento y permanencia en el territorio "se está convirtiendo en una bomba de

[21]Programa de la Defensoría del Pueblo y ACNUR para realizar un plan de descentralización de los servicios de la Defensoría, según el cual se atiende a la población víctima de desplazamiento. En el país existen dos centros de atención, uno ubicada en el barrio La Isla de Soacha y otro en Granizal de Bello.
[22] Resaltado de la autora

tiempo" (Universidad de los Andes, Universidad de Bern, Brookings, ACNUR, & Acción Social, 2008, p. 13). Las reclamaciones de la población, sumadas a la falta de recursos y de preparación para atender las "nuevas" demandas, dan lugar a una situación que, según ellos, puede detonar en cualquier momento, llevándose consigo los esfuerzos de la planeación urbana.

Las regulaciones para la atención a la población se perciben como un elemento coactivo contra la autonomía de las autoridades locales. De esta manera, se considera que para enfrentar la obstrucción en la consecución de los propósitos que tienen esas administraciones para sus jurisdicciones: "Se debería permitir a las autoridades municipales aplicar sus recursos con autonomía y definir sus propias prioridades con respecto a la población" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 70).

Los límites que se establecen en los lineamientos constitucionales para la atención de las personas en situación de desplazamiento, los ven las autoridades urbanas como un escollo para realizar la inversión necesaria, tanto en lo concerniente a la atención de asuntos que han sido definidos como prioritarios en sus territorios como en la disposición de recursos para la atención a la población en situación de desplazamiento. Uno de los diagnósticos sobre las actividades de protección a los derechos de la población que les corresponde a los administradores locales en los centros de recepción, considera que "La falta de capacidad a nivel municipal ha planteado grandes desafíos en la implementación de los programas dirigidos a la población desplazada" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 14).

De acuerdo con los gobiernos locales, estas dificultades los enfrentan a una disyuntiva según la cual deben optar por atender los asuntos priorizados para el

desarrollo urbano o cumplir con los mandatos constitucionales para garantizar los derechos de la población en situación de desplazamiento (Vidal-lópez, Atehortúa-Arredondo, & Salcedo, 2013; Villa-Martínez, 2007, p. 172). La posición que han asumido estos gobiernos en relación con la directriz que les exige diferenciar los programas específicos para la población en situación de desplazamiento de los servicios sociales generales del Estado, es ejemplo de esto[23]. Conforme a las instrucciones de la Corte Constitucional, para superar la situación de vulnerabilidad asociada al desplazamiento forzado interno, no basta con incluir a las víctimas de desplazamiento en los servicios que tienen previstos las administraciones de las ciudades para la generalidad de la población o en los programas específicos para los habitantes de las ciudades en situación de vulnerabilidad. Es necesario que las entidades locales ejecuten acciones específicas para las víctimas de desplazamiento. Se espera también que la implementación de los programas específicos no excluya a las víctimas de otro tipo de servicios para la población en situación de vulnerabilidad (Sentencia T-770. Acción de tutela de William Hernán Rodríguez Bedoya y otros contra el Alcalde Municipal de Bello y la Red de Solidaridad Social, 2004). Para las autoridades locales, este tipo de disposiciones constituye un factor adicional que les impide "mantener una política de gasto público equilibrada entre los diferentes grupos de la población: población desplazada, discapacitados, madres cabeza de familia, indígenas, etc." (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 70).

[23]De acuerdo con la Corte Constitucional, los servicios sociales del gobierno son las "actividades de carácter permanente y habitual, desarrolladas por el Estado o bajo su coordinación o supervisión, destinadas a satisfacer necesidades de carácter general de la población, en particular aquellas relacionadas con los derechos a los que la Constitución les atribuye un carácter social, o cuya prestación origina gasto público social, como las relacionadas, a título meramente enunciativo, con la atención de necesidades en salud, educación y/o vivienda" (Sentencia C-1199. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005, 2008).

Además de las dificultades que se presentan en términos de capacidad administrativa y de recursos, en las ciudades receptoras de las víctimas de desplazamiento ha existido un recelo constante acerca de la recepción y atención adecuada a las víctimas como detonantes que pueden agudizar tal situación: "Temen que la dependencia de los desplazados internos en la asistencia humanitaria no solamente atraiga más desplazados internos, sino que aliente a los no desplazados internos a intentar acceder a estos programas de asistencia" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 6).

La posición de los gobiernos locales de los sitios que han sido receptores de población ha sido que, de ser necesario que las víctimas se ubiquen dentro de su jurisdicción, ese asentamiento debe ser temporal y que, posteriormente, debe regresar a sus lugares de origen. Desde esta perspectiva, la atención estatal es vista como inconveniente para facilitar que las personas vuelvan a sus lugares de origen. "Los participantes (integrantes de gobiernos locales)[24] también destacaron que (…) los programas de asistencia para los desplazados internos (…) reducen los incentivos para que los desplazados internos regresen a sus lugares de origen" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 19)

Motivadas en este tipo de visiones, las autoridades han tratado de mantener a raya la llegada de población. En ese sentido, una primera medida ha sido no disponer en exceso de recursos para su atención: "[los gobiernos locales] "(…)no han asignado alta prioridad a los programas necesarios para apoyar a la población" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 14). Incluso, en algunos casos, los encargados de la administración municipal han llegado al extremo de tratar de evitar el arribo de las

[24] Paréntesis aclaratorio de la autora

víctimas a la ciudad. De acuerdo con un estudio sobre la implementación de la política de atención para la población víctima de desplazamiento en Cali, los titulares de prensa de esta ciudad a comienzos del año 2000 advierten que "Retenes frenarán a desplazados. Los controles se realizarán en la terminal de transportes y en las entradas de la ciudad. (…) El plan de contingencia busca que los nuevos desplazados regresen a sus sitios de origen" (Fundación Arias para la paz y progreso humano et al., 2000, p. 63). Así mismo, en algunos municipios se pensó en contratar buses para llevar las personas a las afueras de los municipios o se acudió a la fuerza pública para expulsarlos (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010).

A pesar de los esfuerzos por frenar la llegada de víctimas de desplazamiento a las ciudades, el marco jurídico para la protección a las personas en esta condición, así como el contexto de conflicto armado interno han impedido el "cierre de fronteras urbanas". En este escenario, las barreras edificadas por la planeación urbana, durante años, para mantener la distancia entre los lugares que están reservados para quienes huyen del campo y el resto del espacio urbano, parecen no ser suficientes. Para afrontar esta situación, los gobiernos de las ciudades han recurrido a la defensa de los planes de ordenamiento territorial (POT), como la justificación para evadir las obligaciones relativas al asentamiento de las personas en situación de desplazamiento, en condiciones dignas.

Según los administradores locales, "Los (POT) definen usos de las áreas periurbanas que no son residenciales, lo que impide expandir las áreas de vivienda" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 14,72), por lo que el cumplimiento de esta

normativa impide la reubicación de esta población en la ciudad. Incluso, si fuera posible ampliar las zonas de vivienda, los entes territoriales, en razón de la misma normativa, pueden "tener la capacidad de proporcionar tierras para proyectos de vivienda dirigidos a la población desplazada", pero "no pueden cubrir los costos de los servicios públicos" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 72).

Las dificultades derivadas de la llegada de la población en situación de desplazamiento han sido objeto de debate en los órganos administrativos colegiados de las ciudades. A través de esas discusiones se ha identificado una colisión entre los requerimientos de la política de atención y sus competencias como entes territoriales. Para aminorar los efectos de ese choque, algunos miembros de esas corporaciones, de nuevo han recurrido a la idea de hacer poco deseable la ciudad para quienes llegan del campo. Con esto, han pretendido evitar que las víctimas sigan llegando con la esperanza de mejorar su calidad de vida. En tal sentido un concejal de la ciudad de Cali afirma: "no se le puede hacer creer a la gente que en Cali corren ríos de leche y miel, porque eso aumenta los cinturones de miseria y el problema social que vive la ciudad" (Fundación Arias para la paz y progreso humano et al., 2000, p. 51).

Esta posición perpetúa la perspectiva según la cual es necesario evitar, tanto como sea posible, el realizar inversiones significativas que favorezcan específicamente a la población en situación de desplazamiento. De esta manera, la población se haría consciente que su inclusión en la ciudad no sería fácil y ayudaría a desestimular la llegada de otras víctimas o, por lo menos, a sortear la situación sin que deban erogarse recursos para su integración a la ciudad, "las condiciones físico espaciales de vida en Cali tienden a mejorar, mas no así la calidad de vida de la población en situación de desplazamiento, que carece o sufre la mala calidad, de

servicios sociales básicos" (Fundación Arias para la paz y progreso humano et al., 2000, p. 30).

Otro planteamiento que ha surgido en las discusiones sobre la atención al desplazamiento es sectorizar los servicios en los asentamientos donde se encuentra la población en situación de desplazamiento. En uno de los debates sobre la problemática planteada, uno de los miembros del Concejo Municipal de Medellín llama la atención sobre el enfoque que debe tener la política para manejar la situación, si se tiene en cuenta que la población seguirá persiguiendo la permanencia en la ciudad, "dentro de la relación media proporcional, son las personas que están buscando una oportunidad las que van hacia las ciudades" (Concejo de Medellín, 2002). Las autoridades deben dar salida a esa situación, a través de una política que les permita manejar su establecimiento en la ciudad, "En Medellín no existe una política pública para trabajar estrategias del asentamiento del desplazado (…) usted los tiene focalizados en zonas concretas de la ciudad (…) usted puede generar cinturones para los desplazados" (Concejo de Medellín, 2002); siempre y cuando, "usted tenga políticas de inversión, trabajo de apoyo social, cobertura en educación y salud" (Concejo de Medellín, 2002).

Esta forma de actuar le facilita a las ciudades mostrar avances en la atención a dicha población, sin que ello exija inversiones a gran escala en las márgenes de la ciudad. Mientras, la población prosigue con su vida en sectores específicos y diferenciados en los que adolecen de múltiples precariedades. En otras palabras, esto posibilita que la población pueda vivir dentro de los límites territoriales del espacio urbano, sin que implique el acceso a la ciudad.

El reconocimiento del desplazamiento forzado y la consagración normativa a favor de la atención de las víctimas requiere a los gobiernos locales para que asuman responsabilidades para con esta población. Sin embargo, en estos no ha existido la disposición de aceptar y favorecer su asentamiento y permanencia en la ciudad. Para moverse entre el cumplimiento de la normativa constitucional y el control de la permanencia de la población, las autoridades locales han acudido a la ordenación y planeación del territorio urbano. A través de crear un entorno normativo desfavorable para el establecimiento de la población, se han reducido los ámbitos en los que pueden estar las víctimas. Como resultado, las personas han sido sitiadas en la periferia urbana. En el capítulo siguiente me referiré a la forma en que las políticas locales, en medio de la protección reforzada para las víctimas, son usadas como un mecanismo de relegación de la población y como ellas se convierte en una constante del proceso de espacialización que sufren las víctimas en la ciudad.

# CAPÍTULO 3

## EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS Y LA RELEGACIÓN DE LA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO FORZADO

En el contexto de desplazamiento prolongado que vive el país, la ciudad se ha convertido en el sitio de asentamiento permanente para las víctimas. Tal y como se ha advertido, la relación entre la ciudad y la migración forzada en Colombia hace parte de la historia y crecimiento de las ciudades. Sin embargo, dicho proceso no ha sido sosegado. La continua llegada de población en situación de desplazamiento y la larga permanencia en los grandes centros urbanos han sido percibidas por los gobiernos locales como un factor de riesgo para el orden y la estabilidad de la ciudad.

Es así, como el vínculo entre la ciudad y la migración se ha tejido sobre la disputa por el acceso a la misma por parte de quienes han sido descritos como "nuevos habitantes". Esta contienda se ha acentuado en primer lugar, por el fenómeno del desplazamiento prolongado. La ausencia de respuestas efectivas para cesar tal desplazamiento ha contribuido a que aumente la cantidad de población vulnerable que los entes territoriales tienen que atender. Con ello, aumenta la presión de estos habitantes por el acceso a la ciudad. Si bien la cesación de la situación de desplazamiento no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos urbanos, son ellos quienes tienen que suministrar los servicios públicos mínimos y garantizar que la población cuente con iguales condiciones de vida a las del resto de los habitantes de sus jurisdicciones. En ese orden de ideas, durante el

tiempo en que perdure la situación del desplazamiento, estos gobiernos deben manejar los conflictos derivados del asentamiento de población.

En segundo lugar, las responsabilidades que los gobiernos locales deben asumir con respecto al restablecimiento de los derechos de las víctimas, especialmente aquellas relacionadas con el reasentamiento de la población como solución al desplazamiento forzado, se han visto como una carga desmedida por parte de ellos (Universidad de los Andes et al., 2008). Si bien la obligación del diseño y de la ejecución de soluciones duraderas para esa población depende de la Nación, buena parte de la ejecución de estas acciones corre por cuenta de las autoridades locales. En ese sentido, las salidas que se han dado por parte del Estado para que el peso de la cesación del desplazamiento no quede únicamente en los entes territoriales no han producido el efecto esperado.

En este contexto, las administraciones locales para sortear las anteriores dificultades, entre otras, han desplegado un conjunto de disposiciones y acciones jurídicas para contener el asentamiento de esa población. Para ello han utilizado principalmente la normativa de la planeación local y del ordenamiento territorial, con el propósito de limitar su acceso a los recursos que ofrece la ciudad. Si bien el uso de estos instrumentos tiene un carácter restrictivo, la manera en que ellos se utilizan no trasgrede, a simple vista, las obligaciones que se desprenden del ordenamiento constitucional en favor de las víctimas. De esta manera, el marco legal actúa en contra de las posibilidades de integración urbana de la población y el ordenamiento jurídico local se convierte en un mecanismo que continúa su relegación.

Con el objeto de sustentar este planteamiento, a continuación hago una breve mención a las directrices constitucionales que han intentado aminorar los efectos negativos de las políticas locales en relación con el asentamiento de población. Luego expongo como la planeación local restringe la intervención de las víctimas en la ciudad. Por último, para ilustrar este problema, examino la manera en se han limitado las actividades a dos ejes de producción del espacio urbano: el uso del suelo para vivienda y para el espacio público, como una manera de delimitar los espacios de la ciudad en los cuales puede o no puede habitar la población en situación de desplazamiento.

## 3.1 EL SISTEMA DE ATENCIÓN Y EL ENFOQUE DE CORRESPONSABILIDAD

La vulneración de derechos de la población en situación de desplazamiento no puede ser superada sin la articulación y el compromiso de las autoridades locales con la implementación de la política de atención (Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, 2009). Las diferencias territoriales en la implementación de la política de atención, han sido identificadas como un agravante en la vulneración de derechos a esta población (Auto 200. Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo, 2007). Factores, tales como la falta de compromiso político de los entes territoriales con las víctimas de desplazamiento, la disposición de recursos para la atención de la

población y la falta de coordinación de la acción gubernamental en los territorios, impiden que las medidas para la atención y superación del desplazamiento se ejecuten en debida forma, lo que repercute en las rutas de las víctimas de desplazamiento y en la posibilidad de restablecimiento de los derechos de las víctimas (Sentencia T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004; Auto 007 de 2009. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, 2009).

Para solventar las dificultades derivadas de las diferencias territoriales en la aplicación de la política de atención, la Corte Constitucional ha sugerido la actuación corresponsable entre la nación y los entes locales. Para esto, es necesario que la Nación y los entes territoriales asuman las competencias que les corresponden. De un lado, la Nación debe asumir su papel "como principal responsable de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada". De otro, los gobernadores y alcaldes deben cumplir cabalmente sus obligaciones, conforme "a la gravedad de la situación en la respectiva jurisdicción". Además, la Corte Constitucional afirma que la Nación debe colaborar con las entidades territoriales "cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles". (Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, 2009).

A pesar de este diagnóstico y de la propuesta de corresponsabilidad, no se han creado mecanismos que permitan la vinculación y participación de los gobiernos locales en la implementación de la política pública de atención al desplazamiento (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010). Incluso, puede hablarse de una contradicción entre la exigencia a las administraciones locales de mostrar compromiso en la superación del desplazamiento y las posibilidades que tienen de actuar intencionadamente para la inclusión de las víctimas. Esto es consecuencia, entre otras razones, de la centralización de las decisiones, de la priorización de asuntos y de la consecuente distribución de recursos para la atención de las víctimas. La divergencia de discursos entre las ofertas de atención del nivel nacional y del local, la rigidez de las propuestas desde el nivel central, la falta de disposición de recursos de los entes locales, entre otras, dificultan el diálogo entre el ámbito nacional y el local en torno a la implementación de medidas para la atención y superación del desplazamiento.

Sin un debate permanente con las autoridades locales, estás últimas deben asumir las propuestas que hace el nivel central, en muchas ocasiones, sin una lectura sobre los efectos que dichas medidas tendrán en el ámbito local. "Ello implica que los municipios carecen de un margen de maniobra para definir las prioridades de inversión de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional, lo cual los convierte en unos simples ejecutores de las políticas diseñadas por el Gobierno" (Universidad de los Andes et al., 2008, p. 56). Las entidades del sistema de atención actúan con apremio para cumplir con las metas propuestas sin

contar con un examen detallado sobre la manera en que tales acciones pueden afectar a los territorios en que se llevaran a cabo. “La Ley 1448 tampoco tiene un estudio de impacto de los fiscos territoriales, pero si tiene un estudio de impacto del fisco nacional porque ordena toda la logística que se haga de ese estudio, entonces se hizo sobre la 1448 y su impacto, pero no se hizo un estudio de los entes territoriales, cuál es el impacto de la 1448 ahí” (Funcionario territorial UARIV, 2013) Sin embargo, los gobiernos locales son los que deben realizar los ajustes de aquellos recursos que hagan viable la atención a la población, conforme a las decisiones nacionales. “Ninguna entidad territorial estaba preparada para la ley ¿Por qué no es un escenario óptimo? porque la 1448 fue expedida en junio del 2011, el decreto que fue su reglamentación fue expedido en diciembre, en ese momento ya estaban planes de desarrollo, proyectos de presupuesto, todo estaba listo” (Funcionario territorial UARIV, 2013).

La falta de claridad con respecto a quien asume los costos y consecuencias en el mediano plazo de las acciones relacionadas con las víctimas disuade a las autoridades locales de ampliar los recursos para desarrollar programas y proyectos específicos para la población. Un ejemplo de ello, es la manera en que se ha promovido y ejecutado el “Programa de vivienda 100% subsidiadas” (Ministerio de Vivienda. Minvivienda, 2015). La Nación ha establecido este proyecto como el primer paso para el reasentamiento de las víctimas de desplazamiento en la ciudad. Las “viviendas gratis” se han convertido en uno de los proyectos más representativos del último gobierno, en el marco del restablecimiento de derechos para la población. Si bien el programa no está diseñado específicamente para las

víctimas, esta población es el primer grupo priorizado para ser beneficiario del mismo (Ministerio de Vivienda. Minvivienda, 2015).

En este contexto, las "viviendas gratis" han despertado las expectativas de la población en situación de desplazamiento. De acuerdo con un funcionario de la UARIV en Cali, este tema ha llegado a apartar otros temas concernientes a la atención de la población: "como que no hemos sido eficaces (…) entonces algunos temas se van dejando a la medida que si se puede decir así de la demanda (…) porque todo el foco de atención lo tiene la entrega de viviendas" (Funcionario territorial UARIV, 2013). Una de las razones para que el programa tomara esta importancia fue que este se convirtió en la puerta de entrada para que la población se reubicara en las ciudades: "fue decisión del gobierno nacional entregar viviendas a la población extrema y obviamente estaba en ruta la Ley 1448 de 2011" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

A pesar de que el programa se desarrolla en la jurisdicción de los entes territoriales, el papel que las administraciones de las ciudades han tenido es secundario. La Nación define los asuntos fundamentales para su ejecución, lo que irrumpe sobre las acciones de los gobiernos locales "lo de viviendas es lo mismo porque cada entidad territorial traía una dinámica, a través de los subsidios, (…) el gobierno nacional aquí fue el que priorizó y el que prácticamente incluyó en la agenda nacional la construcción y entrega de viviendas (Funcionario territorial UARIV, 2013). Pero exige que estos últimos incluyan en sus presupuestos recursos para estos proyectos: "viene el gobierno nacional pero también hay un esfuerzo del ente territorial, (…) reflejado en recursos financieros para cada proyecto que se entrega, porque así también lo dispuso el gobierno nacional"

(Funcionario territorial UARIV, 2013). En ese orden de ideas, los gobiernos locales deben realizar los ajustes de aquellos recursos que hagan viable la atención a la población, conforme a las decisiones nacionales.

En el caso de Bogotá, conforme a las primeras discusiones con el Ministerio de vivienda, se aumentó el número de viviendas para la población víctima en el plan de desarrollo (Concejo de Bogotá D.C., 2012) [25]. Luego, a partir de algunos cambios en los lineamientos entregados por dicho Ministerio, el número de viviendas asignadas a Bogotá disminuyó (Habitat, 2014). Una dirección diferente han asumido otros gobiernos locales, por ejemplo: Cali sometió los proyectos para viviendas de personas en situación de desplazamiento a la entrega que hiciera el gobierno nacional, comprometiéndose únicamente a cofinanciar el proyecto de la Nación (Concejo de Santiago de Cali, 2012). Esta posición puede ser más cauta, en términos de menguar el margen de incumplimiento de lo propuesto en el plan. No obstante, no es coherente con las obligaciones que tiene el municipio con la población en situación de desplazamiento.

Al final, en cualquiera de las dos posiciones, el acatamiento de las obligaciones para la superación del desplazamiento queda supeditada a lo que disponga la Nación. Las autoridades locales se ven abocadas, con un bajo margen de maniobra, a enfrentar los efectos no previstos por la actuación del nivel central.

La manera como este tipo de intervenciones puede afectar a los gobiernos locales va más allá del ámbito financiero y fiscal. Las consecuencias positivas, y

[25] Las cifras del Plan de desarrollo de Bogotá en relación ~~a~~ con este tema se encuentran en el siguiente punto de este capítulo.

sobre todo las negativas que se desprenden de la actuación nacional, deben ser asumidas por los entes locales. En primer lugar, sobre los asuntos que deben atenderse localmente, pueden mencionarse los conflictos entre quienes llegan a habitar las casas y la comunidad vecina de los proyectos, "la procesión está por fuera, por los barrios que están alrededor de donde se entregó viviendas[26] (…) ellos tienen que hacer un trabajo con las comunidades que están a su alrededor para que inviertan esa desconfianza" (Funcionario territorial UARIV, 2013). Sobre este aspecto, en Cali uno de los funcionarios que ha participado de esos proyectos, afirma: "donde hay población que no es focalizada, hay conflictos porque los que son población vulnerable dicen que las víctimas son muy pinchadas, que tienen toda su importancia" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

Segundo, las cuestiones relativas a la apropiación del espacio y a la generación de tejido social "el ente territorial debe completar toda la oferta institucional, en educación, en salud, cultura" (Funcionario territorial UARIV, 2013). Tercero, la activación de los mecanismos que permiten que la población permanezca en sus viviendas. Concretamente, lo relacionado con la mejora de las condiciones de seguridad "estamos en medio de un conflicto y tenemos una problemática generalizada en la ciudad de Santiago de Cali (…) el tema de líneas invisibles es un tema muy complicado y la población que llega a los barrios está expuesta a eso" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

Sumado a todo lo anterior, las administraciones urbanas deben encontrar la forma de manejar las expectativas de la población que no fue favorecida por el proyecto "muchas de las víctimas estaban hace 7 años, habían solicitado, entonces

[26]Resaltado de la autora

hay un represamiento y de esas 100 mil viviendas gratis, a Cali en esta oleada le tocarán alrededor de 5.400 viviendas más los subsidios" (Funcionario territorial UARIV, 2013). Las autoridades nacionales son quienes seleccionan los beneficiarios del programa, en muchas ocasiones, sin tener en cuenta ni las condiciones y dinámicas locales ni a la población "las bases fueron controladas por Bogotá, ellos hicieron todo el proceso, la entidad territorial no participó en absoluto porque ya eran decisiones de orden nacional" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

Pero, sobre todo, los gobiernos deben enfrentar los conflictos sociales que surgen de la falta de cobertura y de claridades del gobierno central. [La] "vivienda digna para desplazados es un derecho, no una limosna (…) Se conseguirá peleando, no confiando en el Estado de los ricos (…) no más engaños, los derechos de los desplazados deben ser una realidad" (El Guayacán. Órgano informativo, 2014). En Bogotá la modificación del gobierno nacional del número de subsidios para el Distrito afectó las metas que la Alcaldía se había propuesto para la reubicación de las víctimas. Este cambio fue visto por algunas de las organizaciones de ellas como uno de los muchos incumplimientos de las entidades distritales y se pronunciaron al respecto. El titular de uno de los comunicados señala a las entidades del gobierno distrital de ser "sólo nombres rimbombantes, aparatos burocráticos que se están gastando los millones que son para los desplazados" (El Guayacán. Órgano informativo, 2014).

Esta forma de "articulación" nación-territorio incide en que subsistan posturas desfavorables de los gobiernos locales frente a la ejecución de programas de reasentamiento de víctimas en sus entes territoriales. La ausencia de

acompañamiento adecuado por parte de las entidades nacionales para afrontar momentos críticos en la prevención del fenómeno, y en la atención o el restablecimiento de derechos, ha fomentado que los gobiernos de las ciudades mantengan una posición ambigua en relación con el reconocimiento del fenómeno del desplazamiento. Si bien la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 ha contribuido a que la posición negativa por parte de los gobiernos locales sea menor, subsiste la ambivalencia en el reconocimiento del desplazamiento. Los mencionados entes estatales han saltado de no reconocer a reconocer el fenómeno, pero dependiendo de la urgencia de la situación y de la intervención del gobierno nacional para atender dicha situación.

En general, los gobiernos se han negado a aceptar que sus municipios son expulsores o receptores de población, bien sea por el temor a ser calificados como inseguros o por las obligaciones en relación con el fenómeno (Atehortúa-Arredondo, 2009; Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. CODHES, 2013; Jaramillo-Marín, 2008a). Pero, cuando hay periodos críticos en los que se hace necesario aumentar los recursos para atender a las víctimas, los gobiernos locales declaran su afectación por la emergencia. Inmediatamente, con base en el enfoque de corresponsabilidad, solicitan la mediación de la Nación como la responsable de garantizar los derechos de las víctimas (Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, 2009).

Esta situación se puede ilustrar con lo que ha sucedido en presencia del desplazamiento forzado intraurbano: Medellín, ciudad en la cual las noticias de los

desplazamientos de población de un lugar a otro de la ciudad existen desde la década de los noventa, vive un periodo crítico por la salida forzada de población a causa del conflicto armado urbano alrededor del año 2004. En los primeros momentos, la Alcaldía de la ciudad se negó a reconocer estos hechos como desplazamiento forzado. Sin embargo, tras el primer desplazamiento forzado masivo de población reconoció el fenómeno y pidió la atención inmediata de Acción social que era, en ese momento, el ente nacional encargado de atender a la población en situación de desplazamiento (Atehortúa-Arredondo, 2007).

Vale agregar, que dicha estrategia no siempre produce los resultados esperados. El sistema de atención puede negar la existencia del desplazamiento para no asumir las obligaciones que tiene con la población, o por motivaciones similares a las de los gobiernos locales, como por ejemplo: evitar dar la visión de un escalamiento del conflicto armado en el país. En caso de la negativa a tal reconocimiento, el sistema no presta su apoyo al aducir que no es un asunto de su competencia.

Una situación similar se presenta, aun cuando la nación reconoce el fenómeno y su emergencia pero el apoyo que presta es de carácter puntual y centrado en esta (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010). Las entidades nacionales no acuden sino ante el requerimiento de las autoridades territoriales y actúan puntualmente. En Cali, un funcionario de la UARIV justifica la falta de intervención de esa entidad en el territorio en temas fundamentales para el reasentamiento de la población, y aduce: “estamos esperando que nos reporten

esos temas al Comité territorial de justicia transicional, porque el tema de reparación, y sobre todo de garantía de no repetición, todos estos elementos son importantes" (Funcionario territorial UARIV, 2013). A veces, incluso los llamados de atención sobre estos temas no garantizan que los entes responsables acompañen a las entidades territoriales, tal y como lo resalta la Corte en el Auto 383 de 2010, antes citado, tanto en el caso de las grandes ciudades como en el de los pequeños municipios:

> Por ejemplo, **ciudades como Bogotá y Medellín que cuentan con recursos e iniciativas para atender a la población desplazada, relataron cómo la entidad nacional decidió no apoyar** el programa específico porque la prioridad nacional en materia de atención a la población desplazada era otra (…) **Las autoridades de algunos municipios de categoría 5 y 6, a pesar de su baja capacidad financiera** para adelantar proyectos de inversión a favor de la población desplazada, **no recibieron respaldo de parte de las autoridades nacionales**[27] para poner en marcha dichos proyectos y finalmente no pudieron adelantar programas a favor de la población desplazada (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010).

En cualquiera de las situaciones planteadas, los resultados se acercan a una misma idea: los gobiernos locales deben asumir en mayor medida las acciones en favor de las víctimas. De ahí que ellos vean la atención y el reasentamiento de la

[27] Resaltado de la autora

población en situación de desplazamiento como un peso que recae sobre sus hombros. Mientras, las entidades nacionales se comportan como actores ajenos a las problemáticas territoriales en las que intervienen solo de forma tangencial, de acuerdo con sus propias reglas.

Como una salida a esta situación, las autoridades locales han tratado de poner las responsabilidades para con la población en situación de desplazamiento en cabeza de otras autoridades. De ello da cuenta la forma en que los funcionarios de Soacha han expresado su posición en relación con el fenómeno: "no es responsabilidad directa del municipio (…) es un fenómeno adquirido por la conurbación con la ciudad de Bogotá" (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. CODHES, 2013, p. 132).

Como resultado, la desigualdad de disposición de los territorios para atender a la población influye en la definición de las rutas de quienes huyen de la violencia e incide en la definición de sus lugares de asentamiento permanente. Los gobiernos locales insisten en la idea de que "una buena política puede considerarse en un foco de atracción para la población desplazada" (Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, 2009). Bajo este argumento, las autoridades locales han detenido los avances en la implementación de la política de atención. En consecuencia, la población ha tenido que ir a sitios en los que las administraciones municipales cuentan con condiciones para atenderlos. En ese orden de ideas, las grandes ciudades del país: Bogotá, Medellín y Cali, son los lugares en que las personas, al menos pueden encontrar, instituciones y funcionarios para la atención.

Diversas entidades nacionales han reconocido la relación entre el asentamiento de la población en situación de desplazamiento y las diferencias territoriales en la ejecución de la política. La Corte Constitucional en el seguimiento al "estado de cosas constitucional", ha encontrado que las víctimas han visto aún más reducida la posibilidad de decidir sobre los lugares de asentamiento, debido a las diferencias existentes entre los municipios en relación con la disposición de recursos y voluntad política para atender a las víctimas. De acuerdo con el mencionado Tribunal, esto puede verificarse a través del retorno involuntario, sin garantías, ni condiciones de seguridad al que se ha visto sometida la población "Las comunidades se ven obligadas a retornar porque no encuentran atención en los municipios receptores" (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010).

Una situación similar afrontan quienes deben asentarse involuntariamente en las ciudades. El Auto antes citado plantea que esta situación es uno de los resultados de la imprecisión de los compromisos de los diferentes niveles territoriales con el restablecimiento de los derechos de las víctimas: "Las autoridades locales desconocen lo que implica un proceso de reubicación" (Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, 2010).

Al tratar de solventar esas dificultades, el ordenamiento jurídico en aras de la superación de la vulnerabilidad de la población, en especial lo referente al

cumplimiento de las órdenes constitucionales y a la promulgación de la Ley 1448 de 2011, exige expresamente a los gobiernos locales que favorezcan este tipo de procesos. Sin embargo, los cuestionamientos sobre las obligaciones que trae consigo el asentamiento permanente de la población se mantienen. En un intento por franquear dichas discrepancias, esos gobiernos han intentado varias estrategias. Una de ellas ha sido colaborar con el mejoramiento de la política local en otros municipios. "El Distrito con Medellín viene impulsando la asociación de ciudades capitales (…) La respuesta que ofrecemos es que, en vez de no tenerla, todos los municipios hagan la política tal y como lo han hecho grandes ciudades como Medellín, Cali, Bogotá" (Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, 2009). Por este medio "Se busca que otras capitales también receptoras como Pasto y Barranquilla la formulen de tal manera que no haya un solo foco de atracción a las grandes ciudades" (Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, 2009). No obstante, no ha variado en mucho el número de la población que sigue buscando registrarse en distintas ciudades.

En este contexto, el uso de las políticas locales se ha convertido en una vía de escape, en una manera de aminorar o administrar las obligaciones constitucionales y las demandas de las víctimas, en relación con la protección de sus derechos. En las ciudades se ha creado un escenario en el cual coexisten normas locales garantistas de los derechos, acordes con los lineamientos constitucionales, con prácticas cuyo trasfondo es desestimular la permanencia de la población en situación de desplazamiento. Como resultado, el ordenamiento

local encubre la espacialización de las víctimas que a diario deben sortear las dificultades impuestas por las administraciones para acceder a diferentes lugares de la ciudad.

## 3.2 DIFICULTADES Y FALENCIAS EN LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN

Las políticas locales deben convertirse en el primer mecanismo para que a las personas se les repare por las pérdidas que han sufrido como producto de los conflictos sociales, económicos y armados de los que han sido víctimas. Uno de los objetivos de dichas políticas es crear las condiciones para la provisión adecuada de los servicios públicos, de tal manera que la población goce de las ventajas del desarrollo en el territorio. En esa medida, son ellas las que hacen posible que la población en situación de desplazamiento cuente con condiciones de acceso a los bienes y servicios que garanticen el ejercicio de sus derechos y para intervenir en diferentes espacios, tales como el político, de los que han sido privados desde antes de la ocurrencia de su desplazamiento (Jaramillo-Marín, 2008b, p. 530).

De acuerdo con los lineamientos internacionales para la superación del desplazamiento, la integración local debe ser la prioridad en los contextos donde existe un desplazamiento prolongado. Ella es un prerrequisito para que el retorno o la reubicación garanticen el asentamiento permanente de la población (Brookings-LSE, 2010, 2013; Brookings et al., 2007; Ferris & Halff, 2011). Incluso el Alto comisionado de ACNUR, en su última visita al país, ratificó que el reto del gobierno para la superación del desplazamiento es la integración de las

víctimas. De acuerdo con este funcionario, debe atenderse a las víctimas en las ciudades y brindarles condiciones de acceso a la ciudad. De lo contrario, la cesación del desplazamiento será ilusoria (Salgar-Antolinez, 2016).

El ordenamiento jurídico de atención a las víctimas no ha sido ajeno a este llamado. Luego de la declaración del estado de cosas inconstitucional sobre el desplazamiento forzado, se exigió el compromiso decidido de los gobiernos locales para avanzar en la integración de la población en situación de desplazamiento. Este requerimiento fue recogido por la Ley 1448 de 2011 que establece la necesidad de la actuación de los gobiernos locales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas. "Lo que hace la ley[28] es decir que el tema de atención a las víctimas no depende de la Unidad de víctimas, no depende de la Unidad de restitución de tierras, no depende del Presidente, sino que depende de todos los niveles, : nacional, departamental y municipal" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013). Específicamente, consagró la obligación de incorporar en los planes de desarrollo y otros instrumentos de política local, los mecanismos para la atención, protección y reparación de los derechos de esta población. Además, los entes territoriales deben contar con programas específicos para que las víctimas se estabilicen en los lugares en los que habitan (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 174 y ss; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013b Considerando).

En el marco del cumplimiento de las órdenes dadas en la Sentencia T-025 de 2004, la Ley 1190 de 2008 "Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las

[28] El entrevistado hace referencia a la ley 1448 de 2011.

personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones", consagró la obligación de diseñar los Planes Integrales Únicos para la atención (PIU), como un ejercicio de planeación participativa local para la atención a esta población y de articularlos a los planes de desarrollo y presupuestos locales. En esa línea, las grandes ciudades impulsaron la creación de estos instrumentos y asignaron recursos a programas para la orientación y atención de las personas en esa situación (Jaramillo-Marín, 2006, 2008a, 2008b; Naranjo-Giraldo, Morales-Lopera, & Granada-Vahos, 2009; Vidal-lópez et al., 2013). Este instrumento fue el punto de partida de la producción normativa con la que los gobiernos reconocieron la situación de vulneración de derechos que afrontan las víctimas en sus jurisdicciones y trazaron una línea para conjurar esa situación. En Bogotá, Medellín y Cali, esto significó la ampliación de las intervenciones de las instituciones locales para la atención de las víctimas, y la creación de unidades y programas específicos para la atención de la población (Concejo de Bogotá D.C., 2012; Concejo de Medellín, 2012; Concejo de Santiago de Cali, 2012). "Tú puedes trabajar en la Secretaría de Planeación Municipal, en la Secretaría de Desarrollo, no hay una sola entidad que no tenga que estar enterada de que debe hacer un plan de atención para la atención a víctimas" (Funcionario URT. Territorial Cali, 2013).

Entre las líneas que las tres ciudades mencionadas tuvieron en cuenta para la atención de la población, deben resaltarse aquellas dirigidas a brindar condiciones para el asentamiento y la sostenibilidad socioeconómica. Este tipo de programas representa un cambio a favor de la población; puesto que, con un marcado énfasis en la atención de emergencia, se destinan recursos para que la

permanencia de las víctimas sea posible y para avanzar así hacia que ellas alcancen una salida a su situación.

En Bogotá, el gobierno distrital avanzó hacia el diseño de programas para el reasentamiento y la permanencia de las personas en situación de desplazamiento, entre ellos el programa "Bogotá me acoge", también el de oferta de vivienda. El último componente tenía como meta entregar 4 mil viviendas a las víctimas, durante el gobierno elegido para el 2008; y el elegido para el 2012, se propuso la entrega de 40 mil (Concejo de Bogotá D.C., 2008 Art. 4, 33. 2012 Art. 12, 21, 45). En Cali, sobresale la asignación de subsidios de vivienda para las víctimas, complementarios a los entregados por la Nación, con una cobertura del 80%.

En cuanto a la autosostenibilidad de la población, los gobiernos locales han centrado los esfuerzos en el apoyo a proyectos productivos y a la formación para el empleo (Concejo de Medellín, 2012; Concejo de Santiago de Cali, 2012). La promoción de proyectos productivos para la población se ha convertido en uno de los principales ejes de actuación de los gobiernos locales y de las entidades nacionales para la superación de la situación de desplazamiento. Así lo afirma el director de la UARIV frente al llamado del Comisionado de ACNUR respecto a la integración local de las víctimas en las ciudades: "Una de las estrategias es la formalización de barrios, así como los proyectos productivos"[29] (Salgar-Antolinez, 2016).

Es prudente resaltar que los gobiernos han apoyado el retorno de las personas en situación de desplazamiento que viven en sus jurisdicciones. Como

[29]Sobre este eje hablaré en el capítulo cinco de este trabajo.

una salida para las víctimas, las autoridades locales -el Distrito capital y Medellín- y las nacionales han dispuesto recursos para que la población regrese a sus lugares de origen. De esto da cuenta el apoyo al retorno de la comunidad Embera-chamí, antes mencionado, y a la población que fue desplazada del municipio de San Carlos en Antioquia (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejeria para los derechos de las víctimas, 2012; Concejo de Bogotá D.C., 2012; Concejo de Medellín, 2012).

A pesar del punto de quiebre que representa la inscripción de estas acciones en los planes de desarrollo, los cambios producidos para la superación de las vulnerabilidades son bajos. Fuera de los factores que han afectado la ejecución de los proyectos y la eficacia de los mismos[30], existen falencias de orden general en las políticas públicas de ordenamiento local, tanto en su diseño como en su implementación, para que las víctimas accedan a la ciudad.

Concretamente, se trata de la insuficiencia de los planes locales para quebrantar los impedimentos que las víctimas tienen para su inclusión en el espacio urbano. De manera paralela a los programas que promueven el restablecimiento de derechos para las víctimas, existen normas que las excluyen de diferentes facetas y ámbitos de la vida urbana. Uno de los puntos sobre los que más se ha llamado la atención se refiere a los programas de reasentamiento de la población. En el año 2015, este asunto se llevó a audiencia de la Comisión

[30] Pueden señalarse los cambios en los recursos nacionales para el apoyo a las viviendas en Bogotá y Cali a los que me referí en el anterior numeral, y la falta de apoyo del sistema nacional para acompañar en el largo plazo los procesos de retorno de tal forma que brinden condiciones de sostenibilidad a las víctimas que regresaron (Colprensa, 2012).

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como uno de los temas problemáticos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, 2015).

Durante los últimos años, se han iniciado procesos de reubicación de población, ligados a la implementación del Programa "Viviendas 100% subsidiadas", a la necesidad de cumplir con las metas locales de entrega de viviendas, y a la obligación de reasentar a las personas que están en sitios con amenazas por desastres naturales o riesgo ambiental. La implementación de los mismos se ha caracterizado porque los gobiernos locales se han preocupado por asignar recursos para las viviendas y por tomar las decisiones sobre su ubicación y sobre el equipamiento urbano del que se dispondrá en dichos lugares, sin tener en cuenta las condiciones y necesidades de quienes van a ser reubicados (Castro-Buitrago, 2015; Serje & Anzelini, 2015). Esto ha conllevado una mayor profundización de la marginación de la población en el espacio urbano.

Uno de los puntos que resienten los beneficiarios de los proyectos, es la desmejora que sufren en relación con la generación de ingresos por el cambio de sector; una de las beneficiarias de las "viviendas gratis" otorgada por el Distrito Capital y el gobierno nacional habla sobre sus desmejoras desde que tuvo que ir a vivir a otro barrio: "allá una vecina me conseguía para trabajar en casas y me cuidaba los niños. Yo me bajaba caminando porque era fácil. Pero esto por aquí tan lejos y sin ayuda para conseguir o con los niños, me queda difícil y lo que hace que estoy aquí no he trabajado" (Luz Marina. Habitante Nuevo Usme, 2014). La reubicación además no cuenta con condiciones que les permita acceder de mejor manera a los servicios urbanos. Situación que es uno de los mínimos que deben atender los procesos de reubicación para hablar de integración y de superación de

vulnerabilidades de las personas: “Los líderes comunales coinciden en afirmar que si los habitantes de los nuevos edificios tuvieran dónde irse, la mayoría habrían emigrado del sector por los altos costos de los servicios, la inseguridad, los problemas y los costos de la movilidad y el déficit de equipamientos” (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría del Habitat. Subdirección de Participación-Subsecretaría de Cordinación Operativa, 2015, p. 2)

De la marginación mencionada, se desprenden, al menos tres condiciones: la ausencia de participación de los beneficiarios en los debates y en la toma de decisiones sobre asuntos fundamentales del proyecto; tales como los lugares donde se van a construir las viviendas, la disposición del espacio, la forma como se pretende que el asentamiento sea sostenible; como también, el diseño y ejecución de proyectos que permitan generar vínculos entre los habitantes y sus barrios, y de estos sitios con las centralidades urbanas.

Estas tres falencias están presentes en dos procesos representativos de reubicación de víctimas de dos ciudades: la “Ciudadela Nuevo Usme”, en Bogotá y “Potrero Grande” en Cali. Dichos proyectos han sido presentados por las administraciones locales como adecuados para avanzar en la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. Sin embargo, debido a los problemas de los que adolecen, no brindan condiciones suficientes para la integración de la población a la ciudad.

La “Ciudadela Nuevo Usme”, ubicada en la Localidad de Usme, cerca de “Usme Pueblo”, entre el cementerio de esa localidad y el rio Tunjuelito, es un proyecto de zonificación para vivienda en el que se encuentran ubicados varios conjuntos residenciales, y cuyo objeto es servir de lugar de reubicación de la

población en situación de vulnerabilidad en Bogotá. Entre sus beneficiarios están: familias en situación de desplazamiento, familias que han sido damnificadas por desastres naturales y familias de reinsertados de actores del conflicto armado (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría del Habitat. Subdirección de Participación-Subsecretaría de Cordinación Operativa, 2015; Equipo de participación dinamizadores territoriales, 2014a).

Este proyecto ha pasado por alto las implicaciones de la convivencia de la población en situación de desplazamiento con personas o familias de quienes han estado relacionadas con su victimización, y de todos ellos con quienes han sido damnificados por desastres naturales. Esto ha desencadenado conflictos entre ellos y ha contribuido a que quienes viven en las urbanizaciones sean estigmatizados por la comunidad receptora: "los actuales habitantes consideran inevitable un incremento de los problemas ambientales y de seguridad existentes con la llegada de más familias" (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría del Habitat. Subdirección de Participación-Subsecretaría de Cordinación Operativa, 2015, p. 2). Todo lo anterior, sin contar con la estigmatización que la población sufre por parte de las autoridades: "los policías creen que están en actividades relacionadas con el consumo de drogas o con grupos armados. Nos vigila y evita cualquier tipo de reunión, especialmente de jóvenes, hace aproximadamente tres meses les tiraron gases porque estaban hablando en una esquina" (Zoraida. Habitante Ciudadela Nuevo Usme, 2014).

La falta de consulta con la población beneficiaria sobre la definición del lugar, afectó la construcción y el fortalecimiento de lazos sociales con los que contaba la población. Esto implica un detrimento, entre otros, en términos de

acceso a mínimos de subsistencia; por cuanto las personas en situación de desplazamiento dependen de las redes sociales con las que cuentan para múltiples aspectos relacionados con el acceso a servicios y a derechos, desvincularse de ellas implica una pérdida que puede obstaculizar aún más su acceso a la ciudad.

Las falencias en cuanto a involucrar efectivamente a los beneficiarios, han desencadenado dificultades para que la población sienta que pertenece a estos sitios y para la creación de nuevos vínculos sociales. Uno de los equipos del Distrito que acompaña a la población en el territorio, afirma que esto se debe a la falta de participación de los beneficiarios en la ejecución del proyecto:

> Nuestro análisis arroja que **ha sido una gran equivocación por parte del gobierno distrital y nacional** entregar las viviendas para víctimas del conflicto y población en situación de vulnerabilidad sin haber planificado la socialización (…) Y no se entiende por qué sucedió esto, ya que la institucionalidad sabía que se iban a entregar estos conjuntos residenciales, y que **para un armonioso acceso al derecho a la vivienda, se debió contar con la intervención de la población**[31] (Equipo de participación dinamizadores territoriales, 2014b).

Este tipo de intervenciones, casi a espaldas de la población beneficiaria, genera el rechazo del proyecto por sus habitantes o por los futuros beneficiarios. Esto es lo que ha acaecido con el proyecto de "Potrero Grande" en Cali. El barrio está ubicado en el extremo oriente de la ciudad, en la comuna 21, cerca al rio Cauca. Nació en el año 2005 como un macroproyecto de vivienda, en el cual la alcaldía pretendió construir casas para la población vulnerable de la ciudad. Para

[31] Resaltado de la autora

el año 2013, era el principal proyecto de la alcaldía para la reubicación de víctimas de la violencia que habitan en Cali (Baracaldo-Orjuela, 2014). Uno de los problemas con que cuenta el proyecto hasta el momento, es que no hay claridades sobre el número de viviendas entregadas ni sobre los beneficiarios de las mismas (Baracaldo-Orjuela, 2014).

Los beneficiarios del proyecto cuentan con características similares al proyecto de Bogotá: familias en situación de desplazamiento y familias ubicadas en zonas de riesgo ambiental (Fundación Carvajal, 2016). Quienes han sido ubicados en este barrio, han sufrido una situación similar de estigmatización y violencia por sus vecinos: "Potrero Grande es un barrio de casas bonitas, de urbanización con su techo y sus estructuras, con su servicio higiénico, pero la violencia es altísima, altísima, altísima y ¿quiénes están ubicados allá? **La gran mayoría son desplazados o reubicados son los más violentos que nos hacen figurar**[32]" (Docente colegio de Cali, 2013). La población también ha sufrido por las disputas de control territorial entre grupos armados al margen de la ley, "un líder comunitario aseguró que los delincuentes llegaron a agredir directamente a la comunidad (…) Fuimos corriendo hasta el CAI (…), para pedir ayuda, pero los agentes que estaban allí no hicieron nada, se quedaron mirando desde una esquina mientras asaltaban todas las casas" (Redacción El País, 2015).

Las condiciones de inseguridad y la estigmatización que sufre la población han hecho que quienes puedan ser beneficiarios del programa de vivienda teman ser ubicados en este sector. "Es que uno viene desplazado de la violencia y ¿cómo el gobierno lo va a meter a uno donde está la violencia? Ese Potrero Grande es

[32]Resaltado de la autora

violencia, eso allá es pura pandilla, entonces uno que viene huyendo de la violencia cómo se va a meter de vuelta a la violencia?" (Carlos. Hombre afro, desplazado del Charco Nariño, 2013).

Estas situaciones dan cuenta de la manera como los proyectos de reubicación pueden garantizan la habitación, pero no la superación de la situación de relegación de las víctimas. La población es ubicada en sitios en los que sufren otro exilio: lugares en los que no existen condiciones para acceder a los servicios públicos, donde la estigmatización y los índices de violencia hacen que el resto de los habitantes de la ciudad no quieran o no puedan ir a esos lugares, lo que aunado a la ruptura de los lazos sociales que, en muchos casos, eran el soporte para permanecer en la ciudad, y los impedimentos para formar un nuevo tejido social, hacen que las víctimas estén sumidas en situación de relegación urbana (Wacquant, 2007). Relegación que se profundiza a pesar de la intervención decidida del Estado, o más bien por ella.

En este tipo de acciones se visibiliza la persistencia de las condiciones generadas por las políticas locales que presuponen que la población en situación de desplazamiento debe estar en la periferia urbana. Mientras los planes y programas de los gobiernos de las ciudades manifiestan el apoyo para el establecimiento de la población en sus jurisdicciones, la manera en que los proyectos concretos se ejecutan la aleja de diferentes ámbitos del espacio urbano.

En lo que sigue de este capítulo, mostraré que dicho apartamiento no se restringe a un resultado de los proyectos ni a los temas de vivienda. Si bien este ha sido una forma generalizada que obstaculiza el acceso a la ciudad de las víctimas (Ahmad, 1992; Harvey, 2012; Makhulu, 2002; Mitchell, 2009; Oldfield &

Greyling, 2015), la población es aislada de la ciudad, negándole su participación en diferentes ámbitos con el argumento de la defensa y cumplimiento de las políticas de ordenamiento local. Los planes de ordenamiento territorial (POT) y otras normas que los desarrollan se han convertido en la base para impedir la integración de las víctimas a la ciudad.

A través de la ordenación de los usos del suelo, de la regulación de las actividades que las personas desarrollan en él, entre otros temas, los instrumentos del ordenamiento territorial contribuyen con dos tareas: primero, encauzar las incompatibilidades que pudieran surgir entre las obligaciones constitucionales en favor de las víctimas de desplazamiento y los objetivos de la planeación urbana; y segundo, desestimular la presencia de la población en situación de desplazamiento en el espacio urbano. A continuación, ilustraré, de manera general, cómo la garantía de los derechos de las víctimas queda sometida a los criterios del ordenamiento territorial.

## 3.3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: UNA HERRAMIENTA PARA MALEAR EL ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA CIUDAD

Para las víctimas que tienen que huir a la ciudad, a la continua, múltiple y masiva vulneración de derechos que significa el desplazamiento se le suma un reasentamiento involuntario en condiciones de relegación (Naranjo-Giraldo, 2004b). Esta situación implica que la ciudad, entendida como el lugar en el que pueden acceder a los derechos que no han sido garantizados en medio de desplazamiento, está cerrada para ellas. En el sostenimiento de las barreras que impiden su acceso a la ciudad, juega un papel preponderante el ordenamiento del territorio.

El alcance de las disposiciones del ordenamiento territorial trasciende los aspectos técnicos de la construcción y urbanización del espacio. La manera en que esta normativa concibe y regula el territorio es la base para la instauración de la ciudad como espacio en el que existen condiciones políticas y culturales para que sus habitantes se relacionen de forma democrática y con garantía para el ejercicio de sus derechos (Viviescas, 2006). De ahí, que la manera en que dichos instrumentos de planeación conciben el espacio y definen las líneas de interacción entre los habitantes y de estos con la ciudad, redundará en la inclusión o exclusión de ellos.

La capacidad que tienen los POT de incidir o no en la inclusión de la población en situación de desplazamiento, ha sido expuesta en lo relativo a la vivienda para las víctimas. En el ámbito constitucional, a partir de la discusión sobre el acceso de la población a este derecho, la Corte ha señalado que los POT tienen un papel central en el éxito de los programas nacionales cuyo objetivo es el reasentamiento de la población. La relevancia que advierte el Alto Tribunal en estos planes se da por cuanto a través de ellos se pueden variar las condiciones que dan lugar a la marginación de las víctimas (Auto 116A. Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno, 2012).

Desde esta perspectiva, El Tribunal Constitucional llama a los gobiernos para hacer una lectura del papel que han tenido los POT en la segregación de esa población y para que se hagan modificaciones que permitan contrarrestar este

efecto. El objetivo sería entonces, que los POT viabilizaran el acceso a la vida urbana para las personas en situación de desplazamiento.

De acuerdo con esta invitación del Alto Tribunal, los gobiernos locales deben transformar los POT, en uso de su autonomía territorial, bajo los parámetros de protección de derechos consagrados en la Constitución y en la política pública de reparación para las víctimas. Para ello, sería necesario revisar los usos del suelo e incluir en el POT instrumentos que permitan ejecutar los programas de vivienda para esta población (Auto 116A. Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno, 2012).

Sin embargo, a pesar de esas indicaciones de la Corte Constitucional, los planes de ordenamiento territorial continúan sin conectarse con la normativa para el restablecimiento de los derechos de las víctimas[33]. Mientras los gobiernos locales han implementado cambios de manera progresiva en los planes de desarrollo, los POT que se han caracterizado por basarse en parámetros técnicos, han mantenido su objeto de regulación ajeno a las discusiones políticas y jurídicas sobre la inclusión de las víctimas. En ese orden de ideas, se han apartado de la

[33]Es necesario aclarar que el Decreto 364 de 2013 "Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004", de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el subprograma de vivienda establece: "En cumplimiento de las acciones de atención integral a las víctimas que establece la Ley 1448 de 2011, se promoverán esquemas de acceso y solución de vivienda que garanticen el retorno o reubicación a la población víctima que así lo desee, sin perjuicio de una inclusión prioritaria en todos los demás subprogramas" (Alcaldía Mayor de Bogotá. Distrito capital, 2013 Art. 524). Este decreto fue suspendido provisionalmente por el Auto 624 de 2014 de la sección primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Magistrada, María Elizabeth García González.

finalidad de moderar el aislamiento al que se ha visto sometida la población en situación de desplazamiento.

Lo anterior, da lugar a que existan dos ejes diferentes de regulación: de un lado, el plan de desarrollo cuyo contenido es eminentemente político y que se dirige a mitigar el proceso de vulneración de derechos que implica el desplazamiento prolongado; de otro, la planeación territorial dirigida a la organización física del espacio y cuyo objeto es contener las actuaciones que contravengan el orden urbano. La disociación de estos diferentes asuntos crea una división dentro del ámbito normativo que se ha resuelto adecuando los planes de desarrollo a los POT (Congreso de la República de Colombia, 1997a Art. 21).

Con base en el principio de autonomía territorial, son los administradores locales quienes deciden de qué manera interactúan las normas en la planeación local. En ese marco, el ordenamiento territorial ha sido usado como el referente de interpretación para armonizar ambas políticas. Los POT son ejercicios de planeación a mediano y largo plazo, mientras que el plan de desarrollo responde a las necesidades que cada administración prioriza para su periodo de gobierno. Los planes de desarrollo deben tomar en cuenta el resultado de diferentes procesos locales de planeación y participación para el diseño de los programas respectivos y para la organización de la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, el marco técnico para dar viabilidad a dichas medidas lo da el POT (Congreso de la República de Colombia, 2012 Art. 3 núm. 2).

El papel integrador que cumple el POT en el ordenamiento jurídico local, las bases técnicas sobre las que, teóricamente, se debe construir y su rol en la definición de competencias para las autoridades locales, lo convierten en el marco

de ponderación para fijar los supuestos jurídicos aplicables a las actuaciones de los habitantes urbanos (Cea-Egaña, 1984, p. 12; Sánchez-Zapata, 2012, p. 135). En ese sentido, más que el proyecto político urbano, es el ordenamiento territorial el que sirve como contexto normativo local, para la implementación sistémica de las políticas de restablecimiento de derechos de las víctimas. Lo anterior, convierte al ordenamiento territorial en el marco que orienta el proceso de reasentamiento de la población en situación de desplazamiento en las ciudades (Crisp, Morris, & Refstie, 2012, p. 39). Por tanto, mientras en los POT permanezcan disposiciones que posibiliten la segregación de la población, el peso que tienen las modificaciones de otros instrumentos locales o los compromisos que se asuman con la política de atención a las víctimas en la integración local de las víctimas son mínimos.

Desde esa perspectiva, el papel que tienen en el goce efectivo de derechos de la población es más amplio. La implementación de los POT supone la delimitación del espacio para asignar las actividades que pueden realizarse en él. Con base en ese presupuesto, la norma califica los comportamientos de los habitantes y emplea categorías específicas para aplicar sus disposiciones de manera uniforme, a los sujetos en el territorio (Gonzalez-Jácome, 2007, pp. 31–32). La regulación espacial permite o restringe el acceso a las condiciones de vida urbana para la población: establece los sitios y procedimientos para obtener los bienes y servicios de los que dispone la ciudad; como también, determina las condiciones para el desarrollo de actividades laborales y económicas dentro de la ciudad (Viviescas, 2004, p. 13; Wacquant, 2007, p. 176).

Con base en el marco normativo local, las autoridades locales deciden, discrecionalmente, cuál es la norma aplicable a las actividades que las víctimas realizan para habitar la ciudad. En ese ejercicio de clasificación, ocupa un lugar esencial tanto la concepción del orden urbano como el papel que se le asigna a la población en situación de desplazamiento en la construcción de ciudad.

A través de dicha calificación, las concepciones que se mantienen veladas sobre el acceso de las víctimas a la ciudad reaparecen y se incorporan en las prácticas de quienes están encargados de aplicar la normativa. Ideas, tales como que el establecimiento de la población en situación de desplazamiento representa una disrupción en la planeación urbana y de las personas en dicha situación como agentes perturbadores de la visión de ciudad pre-establecida en la planeación local, toman un lugar orientador a la hora de establecer los parámetros dentro de los cuales debe actuar la población.

La primacía que se le atribuye a la planeación del territorio permite que la categoría de las víctimas como sujetos de especial protección pase a ocupar un segundo plano o que desaparezcan del ordenamiento jurídico local. En consecuencia, se autoriza la aplicación de reglas que permiten la relocalización, total o parcial, de ellas en el espacio urbano, sin que se involucre la normativa para la superación del desplazamiento. De ello da cuenta la argumentación presentada por el Distrito ante el Juez Constitucional, en el debate suscitado por la acción de tutela que dio lugar a la sentencia T-596 de 2011:

> Señaló que tampoco existió trasgresión del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta lo estipulado en la Ley 388 de 1997, (…) Con fundamento en dicha norma, la Alcaldía adujo (…) que la calidad de

> desplazado no era una causal de exoneración de la responsabilidad (…) Por último, destacó que la resolución no ha causado un agravio injustificado, toda vez que '**la difícil situación socioeconómica no exime de los deberes legales y la normativa de los desplazados tampoco exime de las sanciones urbanísticas**[34]'; y en igual dirección sostuvo 'que la exoneración de la multa impuesta resulta ser improcedente ya que es inexistente en la normativa legal y constitucional' (Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2011).

De esta manera, la categoría de persona en situación de desplazamiento pasa a ser reemplazada por la categoría de infractor del ordenamiento local. De esta manera, se prioriza en las políticas locales la función de contener las posibles perturbaciones que puedan surgir del ejercicio de las actividades de estas personas en la ciudad (Wacquant, 2007, p. 107). Una de las consecuencias de dicha recalificación es el redireccionamiento de la intervención estatal: de proteger a la población pasa a restringir sus actividades en la ciudad.

## 3.4 LAS INFRACCIONES URBANAS Y SU PAPEL EN LA SEGREGACIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Los estudios sobre migración, realizados desde hace algunos años, han hecho visible la aplicación de mecanismos sancionatorios como una herramienta para evitar el establecimiento de los migrantes (Ahmad, 1992; Bakewell, 2008; Inda, 2006; Sassen, 1996). En un marco de criminalización de la pobreza, las acciones penales se han convertido en una herramienta usada, cada vez con más

[34]Resaltado de la autora.

frecuencia, para contener las migraciones. Sin embargo, la implementación de las sanciones como freno para los migrantes no se restringe a la esfera penal (Inda, 2006; Schinkel & van den Berg, 2011). Bajo el supuesto de tolerancia cero, las normas de control de policía se usan para "rescatar" el espacio urbano de quienes han sido identificados por las autoridades o por las políticas públicas como agentes u ocupantes no deseados (Holston & Appadurai, 1996, p. 191).

La población en situación de desplazamiento asentada en las ciudades afronta una situación similar. Los informes, investigaciones y providencias que hacen seguimiento a la situación de las víctimas de desplazamiento en Colombia, constantemente hacen referencia a la judicialización de la protesta y la criminalización de los líderes de esta población (Auto 200. Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo, 2007). Así mismo, se ha puesto de presente que la intervención del Estado en los asentamientos durante un largo tiempo, se ha limitado a la realización de operativos policiacos y militares para enfrentar las acciones ilegales en los barrios, tales como: evitar el asentamiento y la invasión de terrenos, perseguir las acciones de grupos armados y otras acciones que incrementan la criminalidad en los barrios (Aparicio, 2012; Atehortúa-Arredondo, 2007).

Entre las acciones irregulares que se busca controlar en los asentamientos, están algunas de las que les ha permitido permanecer y sobrevivir en la ciudad, entre ellas la ubicación de sus viviendas y las actividades para generar ingresos. Para las autoridades locales, estas acciones se han convertido en uno de las fuentes de disrupción de la planeación y el orden urbano (Naranjo-Giraldo, 2004a; Villa-

Martínez, Jaramillo-Arbeláez, & Sanchez-Medina, 2007). En ese orden de ideas, los gobiernos locales han encontrado en las sanciones impuestas en razón de la vulneración al ordenamiento territorial (Congreso de la República de Colombia, 1997b Art. 103), una salida para controlar los posibles desórdenes que ellas puedan provocar.

Ejemplo de ello, es la manera como se han utilizado las infracciones urbanísticas para impedir el asentamiento o para expulsar a las personas que habitan en algunos barrios de la ciudad. Por lo general, esas acciones coinciden con un aumento del interés por parte de inversionistas privados y de los gobiernos de turno en esos sectores, por la posibilidad de desarrollo de macroproyectos urbanos (Atehortúa-Arredondo, 2007, 2010a; Erazo, 2014; Semana. Redacción bogotá, 2010). Los sujetos a quienes se dirigen estas medidas son, por lo regular, habitantes de aquellos barrios en los cuales, hasta ese momento, el Estado no ha intervenido para suministrar servicios públicos o para atender las vulnerabilidades de las que adolece la población por el hecho del desplazamiento y por su asentamiento involuntario. En este contexto, la imposición de este tipo de medidas permite suspender indefinidamente las obligaciones de reubicación con garantías y la inserción local de las víctimas en la ciudad, y evita así que la población pueda exigir la incorporación de los barrios al espacio planeado con la consecuente ampliación de la cobertura hacia dichos asentamientos. Invocando la contravención de las disposiciones sobre los usos del suelo urbano, el gobierno local decreta multas y ordena desalojos y abre la posibilidad de ejercer “la violencia legítima del Estado” para sacar a la población.

Tal y como fue declarado por el Distrito, en el proceso de la Sentencia T-596 de 2011, la imposición de las sanciones y las demás intervenciones para defender el orden, se hacen bajo supuestos objetivos e impersonales. En este sentido, la situación de vulnerabilidad o la declaración de víctimas no son traídas a cuento al momento de decretar correctivos por las acciones que las personas efectúan para subsistir en la ciudad. A pesar de los llamados de la Corte Constitucional para que las circunstancias particulares de las víctimas sean consideradas en los procedimientos de control al asentamiento de la población (Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2011), la línea de actuación de las administraciones urbanas sigue omitiendo, de manera general, tanto la discusión de estas diligencias como la consideración de la situación de las personas, y se concentran exclusivamente en el tipo de actividades que estas realizan y como afectan el espacio urbano.

Es el caso de lo sucedido en el barrio Tocaimita, en la localidad de Usme de Bogotá, cuyos habitantes han estado involucrados en un proceso disciplinario sancionatorio por vivir en el sector y por la auto provisión de servicios públicos, desde el año 2010. Este es un asentamiento en la frontera urbana entre la localidad y el Parque natural "Entre Nubes". El barrio fue creado por invasiones que se iniciaron hace 20 años aproximadamente, en su mayoría por población en situación de desplazamiento, quienes a través de familiares o urbanizadores ilegales obtuvieron un espacio para construir sus viviendas. Los barrios vecinos son JJ. Rendón y Sierra Morena, los cuales han sido también producto de la invasión de ese tipo de población, pero que cuentan con mejores condiciones en

cuanto a vías de acceso. En la medida en que las invasiones se acercan a los límites del parque, los accesos se hacen más difíciles e inseguros para quienes se dirigen a estos barrios (Organización TECHO Colombia, 2013; Recorrido localidad de Usme. Tocaimita. Bogotá, 2015). Su ubicación geográfica, lo convierte en parte de un corredor estratégico para los actores del conflicto armado urbano que pretenden o tienen el control territorial de estas zonas. El barrio es un sitio dentro de la ruta que comunica a Sumapaz, Usme, Soacha y Ciudad Bolívar, por lo que es un lugar de paso estratégico (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. CODHES, 2013, p. 94).

El asentamiento no ha sido regularizado y no cuenta con permisos para el levantamiento de viviendas. La cercanía con el Parque "Entre Nubes" ha hecho que los terrenos donde el asentamiento está ubicado hayan sido calificados como suelo de protección o como zona de riesgo ambiental. Estas características han servido para justificar la falta de cobertura de servicios públicos estatales. Ante esta situación, los habitantes han acudido al autosuministro de los mismos, a través de conexiones irregulares. Una de las habitantes del barrio cuenta sobre su acceso a servicios públicos:

> **Nosotros tenemos, pero porque los metimos al escondido**[35], la alcantarilla, acá arriba hay alcantarillado, pero porque nosotros lo metimos. Lo hicimos de noche y nos pegamos también de noche **porque como no es un barrio legalizado no hay servicios**[36]. La luz nosotros nos pegamos ahí ¿Cuánto pagaban para que se los pegaran? 10

[35] Resaltado de la autora
[36] Resaltado de la autora

> mil, no ve que eso es peligroso la subida a eso, tiene que ser alguien que supiera" (Magalena. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015).

La precaria infraestructura con la que cuenta el barrio para obtener los servicios ha sido entregada durante las campañas políticas por ofrecimiento de candidatos que, a cambio del voto, prometen la legalización del barrio. "¿Cómo tienes el agua? De un tanque por allá arriba. Una vez vino una política y la comunidad lo pidió. Alguien haciendo campaña. Era una edil. Estaba con Galán… Entonces el tanque lo pusieron fue los políticos, en campaña" (Ana. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015). La clasificación de los usos del suelo ha justificado que se impida, en algunos momentos, por parte de las autoridades distritales este tipo de suministro de servicios públicos. "¿No les pelean porque están pegadas? Al principio sí, pero los señores son conscientes, unos, entonces ya no volvieron a molestar, antes si, antes se subían y cortaban todos los cables y por la noche uno pagaba otra vez para que volvieran y se subieran, entonces ellos también se aburrieron y no nos volvieron a cortar" (Ana. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015).

Durante las diligencias del proceso sancionatorio en el barrio Tocaimita, la población entendió que el objetivo de dichas indagaciones era la entrega de viviendas dignas para quienes vivían en el asentamiento "llegaron un domingo unos funcionarios de la alcaldía acompañados con una de las voceras de la junta de vivienda. Y pasaron casa por casa y nos entregaban el papel y nos dicen firmen que eso es para reubicarlos" (Ana. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015). Este malentendido fue suscitado, entre otras razones, porque durante la actuación no existió alusión a las vulnerabilidades personales de los habitantes y no se tomaron decisiones o ejecutaron acciones que dieran cuenta de la especial protección a las

víctimas (Alcaldía Local de Usme, 2014). “Yo como no sé leer y pues con la alegría de que nos iban a dar la casa, firmé y ya luego vino un abogado y nos dijo que no, que eso era para sacarnos y que nadie nos iba a dar para donde irnos y ahí fue que me explicó todo” (Ana. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015).

Como resultado de este procedimiento, varios habitantes del asentamiento han sido declarados culpables y se les ha sancionado con multa y con la demolición de sus casas (Alcaldía Local de Usme, 2014). “El abogado que no es del gobierno, me hizo otro papel para que lo llevara a la alcaldía, pero no han contestado todavía y si me sacan yo para dónde me voy a ir, si yo sólo me la paso aquí” (Ana. Mujer desplazada. Tocaimita, 2015). Debido a la naturaleza del procedimiento, no existen posibilidades de que las víctimas sean reubicadas por el gobierno distrital. En la medida en que es un proceso disciplinario, ante la sanción de demolición no tienen que dar salidas a los infractores, toda vez que dicha medida es resultado de una acción ilegal. Debido a que estas acciones responden a la competencia de policía de las autoridades locales, mientras se hagan sin exceder las órdenes legales, ellas no contemplan el resarcimiento de los daños causados con la acción o por las consecuencias que ella tiene en la situación de vulnerabilidad de la población.

Así las cosas, estas medidas se han convertido en una manera de contrarrestar las falencias que han existido en materia de reasentamiento digno para las víctimas. El no contemplar la situación de desplazamiento y concentrarse en la ilegalidad de las acciones, le permite al gobierno local eximirse de sus responsabilidades en relación con el primer paso para la integración local: ofrecer una solución de vivienda de carácter digno a la población (Auto 116A. Por el cual

se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno, 2012).

La incertidumbre que rodea el suministro de servicios públicos para la población, el posible desalojo, la imposición de las sanciones y otros resultados derivados de la defensa del ordenamiento territorial, acentúan la situación liminar de la población debido a que una posible salida producida por la orden y el uso de la violencia legítima del Estado trae consigo nuevas pérdidas, en términos sociales y económicos, que ella debe afrontar en sitios aún más marginados de la ciudad. Dicha situación es una muestra de la superposición de la normativa de ordenamiento territorial a los lineamientos constitucionales y a las disposiciones sobre la atención a las víctimas que existen en las políticas nacionales y locales. Los efectos de esa trasposición normativa resultan en un agravamiento de la situación de la vulnerabilidad de las víctimas. Por esta vía, el desplazamiento que ha sido contemplado por el ordenamiento jurídico como situación extrema y excepcional en la vida de los afectados se convierte en la suspensión constante e indefinida de sus derechos, a la espera de una resolución estatal. Esa respuesta no implica en sí misma una solución duradera a su situación. Por el contrario, en el caso de que sea la regulación de policía la que prime para ser aplicada a las acciones de la población, la posibilidad de un restablecimiento de sus derechos se desvanece.

Esta manera de exigir el cumplimiento y la defensa del ordenamiento territorial, desconoce abiertamente las directrices sobre la reparación de los derechos de las víctimas. Las omisiones y proscripciones que afectan a las

víctimas diariamente son desplegadas por las administraciones de las ciudades. De esta manera, queda en entredicho no sólo el enfoque de reparación transformadora que orienta la cesación de la situación de desplazamiento sino también la ejecución de las estrategias que la UARIV ha definido como fundamentales para la integración de la población (Salgar-Antolinez, 2016).

Responder a las demandas sociales de las víctimas desde un esquema de lucha contra la ilegalidad y la informalidad, no sólo socaba la posibilidad de que las víctimas cambien las condiciones de acceso a la ciudad, sino que eclipsa las circunstancias que dieron lugar a las acciones que se han tomado como violatorias de la normativa local (Wacquant, 2006). Además de resaltar la situación de ilegalidad de estos lugares, se afianza la estigmatización de estos asentamientos y de quienes residen allí. La declaración de culpabilidad de quienes tratan de mejorar las condiciones de su asentamiento incide en otros aspectos de la integración local: el trastorno de la construcción de tejido social y la conformación de comunidad, como un primer nivel de apoyo para la población, es uno de ellos.

La aplicación discrecional y selectiva de la normativa siembra la desconfianza entre los habitantes de los barrios y de estos con otros actores sociales y políticos que pretenden apoyarlos en su integración. Las autoridades distritales fundamentadas en la misma normativa que dio lugar a la declaración de culpabilidad de algunos de los habitantes de Tocaimita, declaró a otros como damnificados por riesgo ambiental o de desastres: “Hay unos que van a ser desalojados, pero al ser desalojados no reciben nada, y hay otros que son damnificados y a ellos, se supone que los van a reubicar” (Lideresa Organización Popular de Vivienda 1. Usme, 2016). La población no entiende por qué, si

comparten las mismas circunstancias, algunos llegaron juntos al barrio, han tenido que dejar sus hogares por haber vivido el desplazamiento forzado y al estar en condiciones socioeconómicas precarias tienen tratamiento diferente. “Los de Tocaimita, son todos víctimas entonces reciben, o sea, deben recibir los beneficios como víctimas, pero no han tenido apoyo y ahora unos si van a tener casa y otros no” (Lideresa Organización Popular de Vivienda 1. Usme, 2016). Esto ha generado conflictos entre los habitantes del sector, “nosotros ahorita que tuvimos el encuentro ciudadano, ellos decían: no, es que para nosotros no hay nada por el desalojo. Lo de la reubicación para los otros no se sabe eso hasta para cuándo está, porque además se está viendo si los que van a reubicar aceptan, porque les están pidiendo que no acepten… porque si ellos no aceptan…pues podrían pedir todos la reubicación como víctimas” (Lideresa Organización Popular de Vivienda 1. Usme, 2016).

En cuanto a las relaciones con otros actores interesados en la superación de la vulnerabilidad de la situación, los procesos sancionatorios afectan los procesos organizativos. El miedo a acelerar la imposición de las sanciones, la desconfianza de que la ayuda sea un mecanismo para que llegue la fuerza pública, por mencionar algunas razones, ha contribuido a que los residentes rechacen cualquier tipo de colaboración de las entidades, ya sean gubernamentales o no, para acompañarlos en su proceso de reasentamiento. “El abogado que nos estaba ayudando no pudo ir sino a una reunión, porque la gente dijo que ‘era mejor que no subiera’, ‘esos son políticos’ o ‘van a hacen enojar a los de la alcaldía si les respondemos’, entonces la gente no quiso que nos colaborara” (Nubia. Mujer desplazada. Habitante Tocaimita, 2015).

De otro lado, desconectar los procesos administrativos para la defensa del POT de las vulnerabilidades y del contexto social que las causa, hace que las respuestas y acciones de las autoridades locales para la atención de víctimas sean, como mínimo, inoportunas. Tal es el caso de uno de los programas bandera del Plan de desarrollo "Bogotá humana", "Mínimo vital de agua"[37], el cual se ha promovido desde la administración distrital como uno de los mecanismos para la integración de las víctimas. Según la Alta Consejería para las víctimas del Distrito, este plan debe incluir entre sus tareas los beneficios que tienen las víctimas durante la vigencia de los planes de desarrollo que han consagrado acciones para el reconocimiento de esta población (Concejo de Bogotá D.C., 2008, 2012; Jaramillo-Marín, 2008b). Sin embargo, las carencias que esta tiene hacen que este tipo de intervenciones distritales sean una sátira a su situación. De acuerdo con uno de los funcionarios de La Alta Consejería, "Estábamos en una reunión y llevaba un rato hablando sobre el mínimo vital, cuando vi las mangueras que pasaban el piso, entonces me di cuenta que estaba haciéndoles perder el tiempo, ellos no iban a ser beneficiarios porque no tienen acueducto" (Dinamizador Territorial Usme, 2015).

La Corte Constitucional se ha pronunciado haciendo referencia a casos similares a los de Tocaimita en Bogotá, Soacha y Medellín, exigiendo un cambio en lo concerniente a la adecuación de la normativa local para satisfacer las necesidades de cobertura de servicios públicos (T-408 de 2008. Acción de tutela instaurada por María Inés Arguelles Molina contra Empresas Públicas de

[37]Programa implementado en el Plan de desarrollo Bogotá Humana, que buscaba subsidiar 9 metros cúbicos de agua a la población de estratos 1, 2,3 atendida por la empresa de Acueducto de Bogotá.

Medellín, 2008; Sentencia de Tutela interpuesta por Ricaurte Sánchez y otros contra la Alcaldía de Soacha y otros, 2010; T-233 de 2015. Acción de tutela instaurada por la señora Marlene Chocontá y otros, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y otro, 2015). No obstante, las políticas de ordenamiento territorial continúan invariables. Entre los efectos que produce esta denegación está la postergación indefinida de la responsabilidad de los gobiernos locales para modificar estas circunstancias (Alcaldía Local de Usme, 2014; Murcia, 2011).

La intervención de las autoridades locales que les impide a las víctimas encontrar un lugar para vivir en forma permanente y en condiciones dignas es sólo una de las características de la relegación urbana (Wacquant, 2007, p. 170). La manera en que estas acciones mantienen la segregación de la población no para allí.

## 3.5 LAS ACTIVIDADES EN EL ESPACIO PÚBLICO: OTRA FUENTE DE RELEGACIÓN

Debido a las condiciones de estigmatización que sufre la población, en razón a los barrios en los que viven o por ser víctimas de desplazamiento forzado, y a la inhabilidad de los gobiernos para impulsar fuentes de empleo, entre otras, ella debe recurrir a los medios con los que cuenta para subsistir en la ciudad. Esto ha hecho que sus fuentes de generación de ingresos se limiten a recibir el auxilio económico del Estado y a aquellas actividades que se desarrollan de manera informal, con violación de los mínimos derechos laborales (Carrillo, 2010; Jaramillo-Arbelaez, Sanchez-Medina, Colorado, Diaz, & Osorio, 2008; Rodriguez-

Garavito, 2010). "En el mejor de los casos, las mujeres acceden a empleos domésticos y los hombres a trabajos temporales en construcción, pero están sujetos a que les paguen lo que quieren (…) hay otros que solamente viven con lo que les da el comedor, o sea, su almuerzo" (Funcionario 1 Red UNIDOS Bogotá, 2013).

En este contexto, las víctimas ven una salida a su situación en las ventas en los lugares públicos. "El resto de la población debe emprender actividades en la calle que van desde la venta en puestos estacionarios o ambulantes" (Funcionario 1 Red UNIDOS Bogotá, 2013). Según algunos beneficiarios de programas de generación de ingresos en Cali, la única salida para poner a producir sus proyectos es la calle. Incluso, los programas del gobierno para el autosostenimiento terminan en actividades comerciales en el espacio público:

> Me dieron un proyecto productivo que eso no es un proyecto, **eso le dan una plata** a uno para que se la coma, en cambio yo no me la comí, me dieron $1.590.000 **pero no me la dieron en efectivo, me compraron un carrito para vender algo ambulante**[38], frutas, eso el montaje de lo que costó el carrito y comprar una neverita y una licuadora, cositas así (Carlos. Hombre afro, desplazado del Charco Nariño, 2013).

Las administraciones locales han visto en el aumento constante de ventas informales en el espacio público, sean ambulantes o estacionarias, una vulneración a los derechos de los otros habitantes de la ciudad. El acceso al espacio público está reservado para quienes lo usan conforme a las disposiciones del ordenamiento territorial, entre ellos quienes buscan un lugar para hacer negocios a gran escala, para el consumo en el comercio formal y para quienes buscan invertir en la

[38]Resaltado de la autora

producción de bienes y servicios (Sassen, 1996, p. 220). Estos ciudadanos ven disminuido su disfrute por la invasión de la calle que hace este tipo de comercio, en ese sentido la defensa del espacio público se ha equiparado con el control de las actividades económicas informales.

Con este propósito se han desplegado acciones de policía que buscan recuperar este espacio de quienes lo invaden. Despejarlo de aquellos que más que entorpecer la locomoción de los transeúntes, empañan la imagen de ciudades ordenadas, innovadoras e incluyentes. De acuerdo con un representante de los comerciantes formales, entrevistado por el periódico El Tiempo, con la reducción de las ventas informales "se recuperará el espacio público, la movilidad y la seguridad" (El Tiempo. Redacción Nación y Bogotá, 2015). En consecuencia, aumentará el número y la calidad de negocios que se realizan en favor de la ciudad.

Si bien la intervención policiva para la protección del espacio público no está directamente dirigida contra la población víctima, los operativos que buscan reducir el comercio informal en él menoscaban su medio de subsistencia. De acuerdo con las denuncias sobre acciones arbitrarias en los desalojos de los venteros, los perjudicados son en su mayoría población en situación de desplazamiento (Red juvenil feminista y antimilitarista, 2014; Semana. Redacción Nación, 2014).

Al igual que en otros procesos sancionatorios, los operativos para desalojar a la población no tienen en cuenta las condiciones de vulnerabilidad que afectan a quienes deben ser desahuciados del espacio público. La Corte Constitucional afirma que es necesario entender que esta defensa de ese espacio se hace en un

contexto social específico. Por tanto, no pueden desconocerse las circunstancias personales de quienes son desalojados en aras de garantizar el uso común de él. Aunque las acciones de desalojo se amparan en la protección de los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad, estas no pueden desfavorecer a quienes están en una situación de vulnerabilidad (Sentencia T-772. Acción de tutela instaurada por Félix Arturo Palacios Arenas en contra de la Policía Metropolitana de Bogotá–Grupo de Espacio Público, 2003).

A pesar de estas aclaraciones, los operativos de recuperación del espacio público siguen usándose como un mecanismo de exclusión de quienes no aportan para mejorarlo. “El Gobierno no ha entendido que el vendedor no es que quiera estar en las calles, lo que pasa es que no tiene garantías”, le dice una de las perjudicadas con los lanzamientos de los venteros del espacio urbano al periódico El Tiempo (El Tiempo. Redacción Nación y Bogotá, 2015). Esto puede notarse en el hecho de que los operativos se acentúan en aquellos sitios que se consideran zonas de mayor inversión para el comercio y la prestación de servicios y, precisamente, en contra de quienes son vulnerables debido a diferentes circunstancias y características. En el caso de Bogotá es lo que ocurre en el Centro, Usaquén y Chapinero, donde se han llevado a cabo operativos con el uso de la fuerza pública para desalojar a los venteros, desde antes del año 2012, y se han mantenido todo el tiempo (Confidencial Colombia, 2016; Semana. Redacción Nación, 2014).

Es necesario tener en cuenta que, para algunos de los administradores urbanos, la especial protección que establece la Corte Constitucional para las víctimas, es un factor que agrava el conflicto suscitado por la ocupación del

espacio público. En ese sentido, el encargado del Instituto para la Economía Social (IPES) advierte que la problemática es mayor por las demandas que hace la Corte Constitucional en sus sentencias, para que se examinen las circunstancias particulares de los venteros (Semana. Redacción Nación, 2014).

Otra interacción de la población en situación de desplazamiento con la ciudad que ha sido proscrita por las autoridades urbanas, es la protesta en los espacios públicos. Para desestimular estos ejercicios de participación política de las víctimas, también se ha usado la coerción de carácter policivo y judicial con el fin de desestimular aquellas reuniones que estén dirigidas a reclamar sus derechos y a disminuir el número de participantes.

Las tomas a espacios públicos o a entidades estatales han sido usadas por esa población como un mecanismo de presión para que el Estado cumpla con sus obligaciones. Con ellas, ha buscado el diálogo con las entidades competentes, con el fin de darles a conocer sus necesidades y de reclamar el cumplimiento de las obligaciones en materia de atención y restablecimiento de derechos. Este mecanismo ha sido controvertido porque se ha visto como una perturbación del orden público urbano. Las autoridades, amparadas en la prevención de las conmociones que pueden afectar el espacio público, han usado la fuerza pública para dispersar las protestas y tomas que la población ha hecho con el fin de dar a conocer las dificultades que afrontan. Esta ha sido la intervención que ha tenido el Distrito en dos de las más recientes ocupaciones.

En el 2015, un grupo de población en situación de desplazamiento invadió un terreno privado para demandar el cumplimiento de los compromisos de diferentes entidades en relación con la vivienda. En palabras de uno de los líderes

de la movilización, el objetivo era "hacer una especie de plantón donde hiciéramos ver como si fuéramos a hacer una toma de un terreno para que las instituciones vieran la cantidad de personal que se presentaba a la Secretaría de Gobierno, el Hábitat, los Ministerios" (Lider Organización Popular de Vivienda (OPV), 2015). Si bien la movilización se llevó a cabo en un lugar en el que "no generamos malestar en Bogotá" (Lider Organización Popular de Vivienda (OPV), 2015), la movilización terminó con el uso de la violencia por parte del Distrito, "llegó fue la policía a agredirnos, aduciendo que eso era un predio de la zona verde (…) agarró unas personas que estábamos ayudando a mediar para que no hubieran agresiones por parte de la policía ni por parte de los que estaban ahí ocupando el sitio" (Lider Organización Popular de Vivienda (OPV), 2015). Esta movilización terminó con la judicialización de algunos de sus participantes.

Por razones similares, víctimas de desplazamiento de todo el país se tomaron la Plaza de Bolívar en el año 2014. De acuerdo con algunos participantes de ambas acciones, antes del diálogo primó la acción de la policía. "Nosotros estábamos aquí tranquilos, dormidos, cuando de pronto nos encerraron y empezaron a empujarnos con los escudos y nos fueron encerrando más y más" (Toma plaza de Bolívar mayo 2014, 2014). En este caso, el 21 de mayo de 2014 llegó el ESMAD al lugar ocupado, en horas de la noche. "Y detrás de ellos venían los 'escobitas', y cuando nos corrían, con un tanque ellos iban echando agua y barriendo y estregando. Nos cogían los morrales y los iban tirando al carro de basura y nosotros les decíamos que ahí estaban los papeles, las cédulas y no les importaba" (Toma plaza de Bolívar mayo 2014, 2014). Esta forma de intervención, generó enfrentamientos entre quienes protestaban y la fuerza pública.

El Personero distrital refiriéndose a la intervención del ESMAD en la toma de la Plaza de Bolívar justificó dicha acción, por la necesidad de evitar la "institucionalización" de las tomas del espacio público (Noctámbulo CITYTV, 2014).

Este tipo de acciones dan cuenta de la segregación de las víctimas en los espacios planeados de la ciudad, limitadas como están para participar en el espacio público como escenario de producción política, además han visto amenazada su posibilidad de conseguir ingresos por el constreñimiento de la fuerza pública a las actividades de las que derivan sus recursos económicos.

Es necesario tener en cuenta que la política local no es el único instrumento que facilita la relegación urbana. En la ciudad, para la espacialización de la población en situación de desplazamiento ha tenido un rol preponderante la manera en que se ejecuta el sistema de atención a la población y los programas de superación de la situación de desplazamiento. En el siguiente capítulo, ilustraré cómo la manera en que se priorizan y ejecutan los programas de atención para las víctimas ha consolidado su localización en las márgenes urbanas.

# CAPÍTULO 4

## LAS LÓGICAS DE ASENTAMIENTO DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO EN EL CONTEXTO DE LA ESPACIALIZACIÓN DE SUS DERECHOS

Los programas de atención y superación del desplazamiento pueden ser la diferencia entre la integración o la continuación de la espacialización de las víctimas. La manera en que se ejecutan y las prácticas de los beneficiarios y los funcionarios encargados de su implementación son factores que inclinan la balanza hacia uno de los dos extremos señalados. Desde el diseño de los programas que se ofrecerán a la población, concretamente en la definición de criterios para la selección de los beneficiarios, se crean condiciones que vinculan el acceso a la asistencia, a la atención y a los programas para el reasentamiento en la ciudad con características de los sitios donde se espera que habiten las víctimas. Durante la implementación de dichos programas, elementos tales como la focalización de las actividades y el tipo de intervención crean nuevas situaciones que terminan por consolidar el nexo entre la localización de la población en determinados sitios de la ciudad como condición para el acceso ellos.

En ese orden de ideas, las acciones del Estado, incluso aquellas cuyo objeto es modificar las circunstancias que propician la marginación, reproducen las características que pretenden desmontar; entre ellas, el asentamiento y permanencia de la población en lugares periféricos con la consecuente falta de garantías para el acceso a servicios. Durante la ejecución de las acciones con las que el Estado busca asistir y atender a la población se generan diversos efectos. Algunos de dichos

resultados no son tenidos en cuenta a través del seguimiento a las acciones estatales y producen consecuencias que, contrario a los objetivos que pretende la intervención estatal, acrecientan el aislamiento de la población en el espacio urbano. Dichos resultados, presentes a lo largo del proceso de superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento, no hacen parte de los aspectos que son tenidos en cuenta como factores que pueden contribuir a que un programa o proyecto consiga sus propósitos (Holzer, 2013, p. 839).

En la medida en que dichos resultados no son parte del seguimiento de la política pública, no son considerados a la hora de hacer los ajustes para que esta sea viable. Sin embargo, esos mismos efectos tienen la posibilidad de afectar directamente a los beneficiarios de los programas. En algunos casos, ellos marcan la diferencia entre que las personas puedan o no contar con las condiciones mínimas de supervivencia (Gupta, 2012, p. 14).

Dichos resultados "arbitrarios" (Gupta, 2012) o "mixtos" (Holzer, 2013) se producen y presentan a través de múltiples maneras. Además de las interpretaciones que los funcionarios hacen de la normativa y de sus prácticas a la hora de definir la manera de ejecutar un programa, el modo en que la población asume su posición frente a la política pública, las adaptaciones, las disputas, los usos de las normas y las formas en que ellas les sirven de vía para la interacción con los funcionarios (Holzer, 2013), se convierten en fuentes de las que surgen diferentes efectos. Concretamente, las adecuaciones que hacen las personas para satisfacer los requerimientos del ordenamiento jurídico para ser beneficiarios de las acciones de atención, asistencia y superación del desplazamiento son efectos que a la vez inciden en la manera en que

ellas pueden acceder o no a diferentes derechos y servicios que generen condiciones de vida urbana.

En este sentido, plantearé que tanto los criterios establecidos para que la población pueda acceder a los mencionados programas y la forma en que ellos han servido, además, para centrar la actuación estatal en zonas que tradicionalmente han sido habitadas por víctimas de desplazamiento. También me referiré a la manera en que esa población ha adaptado o usado dichos criterios y han modificado las condiciones de acceso de las víctimas a la ciudad. Estos cambios han incidido en un estancamiento de las víctimas, con respecto al mejoramiento de sus condiciones de vida y de acceso al espacio urbano, lo que incide en la relegación de la población y profundiza su espacialización.

## 4.1 LOS CRITERIOS DE REGISTRO Y PRIORIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS COMO MECANISMOS QUE EN LA PRÁCTICA SE TRADUCEN EN UNA MAYOR ESPACIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

Gran parte del ciclo de producción y ejecución de la política pública escapa a las estipulaciones generales hechas por la legislación en la que se promulga. La reglamentación que hace el poder ejecutivo para hacer viables las finalidades y supuestos consagrados en la normativa, al igual que las adecuaciones que hacen las entidades con competencias para ejecutar las acciones dispuestas hacia el cumplimiento de los objetivos, determinan la manera como la política llegará al territorio y a las personas que se benefician con la misma. Este ejercicio de interpretación está determinado por diferentes factores; entre otros, por la existencia o no de intermediarios para la ejecución de las actividades, por la disposición de

recursos técnicos, humanos y financieros, y por la prioridad que tiene dicha ejecución en la agenda de la entidad.

De esta manera, la política pública general se concreta en las disposiciones de carácter particular que los encargados de implementarla trazan en relación con los espacios, los sujetos y temas sobre los que tienen competencia. Son estas regulaciones, las que se usan como directrices de los programas. En ese sentido, son tales reglamentaciones las que determinan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en la que se implementarán los proyectos y las que fijarán los beneficiarios del mismo.

El sistema de atención al desplazamiento ha basado su estructura en tratar de reducir el número de beneficiarios de los programas que lo integran. Su eficiencia se mide por el número de personas que supera la situación, o mejor por el número de personas que salen de los registros del Estado para la atención. En palabras de un funcionario, encargado del registro de las personas en el sistema, "el sentido de esta normativa (…) es graduar a la persona, (…) ya te hemos dado esto, entonces nosotros te ofrecemos este pedacito que falta, y hacemos tu levantamiento (…) y estás *ad portas* de salir del grupo (Funcionario UARIV orden nacional, 2015).

Para cumplir con esas metas se han establecido dos formas de actuación. La primera es disminuir el número de inclusiones en el Registro Único de Víctimas (Sentencia T-227. Peticionarios: Brigadier Ropero Mora y otros, 1997; Auto 119. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante

Sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de registro, 2013)[39]. La segunda es la exclusión de la población: sea por no considerarlos población prioritaria para ser incluida en los programas de asistencia y atención, o a través de levantar el estatus de especial protección a las víctimas.

La reducción del número y la priorización de beneficiarios han sido justificadas sobre la base de la necesidad de que los programas del gobierno para la situación de desplazamiento lleguen a quienes los necesitan (Brookings & Universidad de Bern, 2007). Sin embargo, existe una disputa sobre la finalidad de la permanencia en el sistema de atención. Es cierto que de la inscripción en el sistema depende la posibilidad que tienen las víctimas de obtener los recursos dispuestos para su atención y para la superación del desplazamiento; pero, más allá de esto, de ello dependen las posibilidades de que las víctimas recuperen el ejercicio de sus derechos. Quien pretenda ser beneficiario de la política de atención y, consecuentemente, ser sujeto del restablecimiento de sus derechos, debe estar incluido en dichos parámetros.

La protección especial al desplazamiento forzado está fundamentada en la masiva violación de los derechos y las múltiples vulnerabilidades derivadas del hecho del desplazamiento (Sentencia T-321. Acción de tutela peticionario: Cesar Iván Perea Palomino contra la Red de Solidaridad Social, 2001; Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004). Sin embargo, la posibilidad de que el Estado les otorgue una respuesta está

[39] El Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional levantó la declaración de estado de cosas inconstitucional, sobre la base de que el subregistro de población ha disminuido considerablemente. Sin embargo, lo dejó vigente para grupos y comunidades étnicos. Vale agregar que los reclamos de organizaciones que hacen seguimiento al desplazamiento frente a la negativa de incluir a las víctimas de actores específicos como las BACRIM y de hechos específicos, continúan.

supeditada a la declaración de esa vulneración (Sentencia SU-1150. Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia y otros; Marco Tulio Ararat Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y otro; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la RSS, 2000). Con base en este planteamiento, sólo quienes se mantengan en el sistema de atención pueden aspirar a la reparación y el restablecimiento de sus derechos (Banerjee, 2016; Gupta, 2012).

Este presupuesto del sistema de atención se ha concretado en la elaboración de criterios que permitan priorizar las necesidades de las víctimas para definir los beneficiarios de los programas y proyectos. Es decir, en igual o mayor medida que el registro, los criterios de priorización son el mecanismo que el Estado usa para establecer cuándo las víctimas deben contar con ese reconocimiento (Congreso de la República de Colombia, 1997a, 2011; Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014).

En el marco del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para la superación del estado de cosas inconstitucional, se propuso un mecanismo que permitiera establecer el momento en que la población ha alcanzado el "goce efectivo" de sus derechos (Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004). Con esta finalidad se planteó construir una "batería de indicadores" que permitiera medir los cambios en este aspecto (Auto 200. Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo, 2007).

Para cumplir con este compromiso, el gobierno nacional inició el diseño de dichos indicadores en el año 2007, tarea que aún está en desarrollo. En la actualidad, el gobierno no ha finalizado el diseño de los indicadores y parte de los presentados deben ser ajustados (auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, 2012; Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Además de las imperfecciones en el diseño de los indicadores, su aplicación ha recibido diferentes observaciones; entre ellas están los problemas para medirlos en los territorios. “La vocera del Departamento de Antioquia, presentó un informe sobre las dificultades que enfrentaron como entidad territorial (…) primero, (…) determinar cuáles indicadores eran medibles y en segundo lugar, cuál era el estado de la información disponible para su medición” (Auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, 2012).

Otra dificultad, contrario a lo inicialmente propuesto por el gobierno y por la Corte Constitucional (Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, 2009), se refiere a la incongruencia de los indicadores con la situación de los derechos de la población. “La Procuraduría General de la Nación

(…), advirtió que a pesar de los avances en la medición de indicadores, en la práctica se han encontrado obstáculos graves y retrocesos en términos de goce efectivo de derechos en varios departamentos" (Auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, 2012). Así mismo, la Corte Constitucional ha solicitado que se rindan informes sobre la manera en que dichos indicadores pueden acreditar la actuación del gobierno en la superación de las vulnerabilidades en diferentes niveles, como criterio para que las personas sean dadas de alta del sistema de atención (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

A pesar de las críticas, la posición del gobierno ha sido mantener los indicadores. Lo afirma expresamente, cuando aduce la necesidad de mantener congruencia con el trabajo de medición, "el trabajo es sobre aquellos derechos que no contaban aún con un indicador de goce efectivo de derechos, así como para ajustar técnicamente algunos de los indicadores ya adoptados, pero rechaza que ese ejercicio pueda tener como resultado establecer una nueva línea de base" (Auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, 2012). Al mismo tiempo sostiene esta posición de manera tácita, cuando continúa con la implementación de dichos criterios y su uso dentro de diferentes ámbitos; uno de ellos, es la selección de los beneficiarios de los diferentes programas que se ofrecen para la atención, asistencia y

superación del desplazamiento. De acuerdo con un funcionario con responsabilidad en el registro de la población: “La oficina de nosotros lo que hace es tener a la persona en una plataforma haciéndole su seguimiento (…) para la priorización, que realmente es la identificación de subsistencia mínima (…) y se hace ese seguimiento con base en la medición del goce efectivo de derechos (Funcionario UARIV orden nacional, 2015).

Sin desconocer los aciertos y desaciertos que puede traer el mantener la “batería de indicadores”, en términos de la medición del goce efectivo de derechos de la población, la implementación de dicha batería es un hecho. En ese orden de ideas, los indicadores se han constituido en uno de los principales instrumentos para definir el lugar que ocupan las víctimas en el proceso de superación del desplazamiento.

Esos criterios se han construido sobre la base de la precariedad de la población. En ese sentido, las características de los sitios en los que habitan son un elemento decisivo al momento de establecer quienes deben ser los beneficiarios de los programas y proyectos del gobierno.

Como consecuencia, se ha instaurado una especie de coincidencia entre el asentamiento en la periferia urbana y la priorización como posibles beneficiarios de los programas que brinda el gobierno. Este resultado se ha producido, entre otras, por dos circunstancias: la primera es que la población busca permanecer en los sitios que cumplen con las características predeterminadas, para mantenerse así en el radar de las entidades encargadas de implementar el sistema de atención; la segunda es la focalización de los programas dirigidos específicamente a la población en situación de desplazamiento en las márgenes del espacio urbano. A primera vista, lo segundo es un paso que recoge las indicaciones dadas por diversos organismos internacionales

sobre su inclusión en dicho espacio y la cesación del desplazamiento (Brookings-LSE, 2010; Brookings et al., 2007; Universidad de los Andes et al., 2008). Sin embargo, ambas situaciones traen como resultado que la localización segregada de la población en estos sectores se profundice.

## 4.2 CRITERIOS Y MECANISMOS PARA DEFINIR LA VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN VÍCTIMA DE DESPLAZAMIENTO

La directriz para la construcción de las reglas que permiten calcular el nivel de vulnerabilidad de la población, ha sido identificar el lugar que ocupan respecto de la línea de pobreza (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c). O, en otras palabras, registrar quién está en peor condición en relación con el resto de los pobres y con otras personas en situación de desplazamiento: quién se encuentra por debajo del "*mismo plano que los miembros de la población residente con necesidades comparables"* (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). Mientras esté por debajo de este nivel, la población tiene la posibilidad de ser incluida como beneficiaria de los programas de atención, asistencia y superación del desplazamiento.

El uso de estas pautas para medir el nivel de necesidades de la población, encubre otro conjunto de manifestaciones de la relegación urbana y facilita su continuación. De acuerdo con Auyero, refiriéndose a las limitaciones que tiene la línea de pobreza como parámetro de medición, afirma que este parámetro "subestima

'el impacto negativo de la gran inestabilidad social y del aislamiento'" (2007, p. 27). En el caso de la población en situación de desplazamiento, dicho patrón no da cuenta de los quebrantos derivados de la falta de garantía de derechos durante un periodo prolongado, o de la forma en que la localización y la falta de acceso a servicios urbanos han profundizado las vulnerabilidades de las víctimas durante el tiempo que dura la situación. No obstante, este factor, les permite a las diferentes entidades que tienen responsabilidades en el sistema de atención definir a quienes, de qué forma y en que sitios se focalizan la inversión y los programas en los diferentes territorios del país; de una manera, supuestamente objetiva y estandarizada (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014).

Hasta ahora se ha entendido que gran parte de la responsabilidad para el restablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento, se subsana con la inscripción en las bases de datos y la entrega de una que otra ayuda económica. De esta posición dan cuenta las respuestas que en diversos ámbitos han dado las entidades, ante las exigencias de las víctimas respecto al mejoramiento de cobertura de servicios públicos. A modo de ejemplo, el Distrito Capital, durante el proceso de tutela que culminó con la Sentencia T-596 de 2011, a la que hice referencia con anterioridad, adujo el cumplimiento total de las obligaciones con el peticionario, de esta manera:

> **El actor se encontraba incluido en el RUPD** desde el 6 de enero de 2006 con código SIPOD[40] 417760 y que Acción Social había hecho entrega de la ayuda humanitaria de emergencia el día 17 de agosto de 2010 por valor de $1.425.000. Asimismo, afirmó que **había recibido ayuda humanitaria de**

[40]Sistema de información para la población desplazada.

> **urgencia** en la Unidad de Atención y Orientación para Población Desplazada de Puente Aranda a través de un bono alimentario del día 27 de diciembre de 2005 y no había requerido otro tipo de beneficio. Además, adujo que recibía asistencia en salud ya que **se encontraba afiliado a la EPS-S Humana Vivir del Régimen Subsidiado**[41] (Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2011).

Con base en esta exposición, el juez de primera instancia negó la responsabilidad del Distrito, ya que conforme a lo anterior "no requiere atención alguna de esta dependencia –alcaldía-[42]" (Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, 2011). Este enfoque permite a las entidades que ofrecen atención a las víctimas de desplazamiento concentrarse en la ampliación de la cobertura de los registros en bases de datos, aumentar el número de funcionarios encargados de la orientación a las víctimas de desplazamiento, y eludir las inversiones correspondientes a la infraestructura para el desarrollo, destinada a mejorar su integración al espacio urbano.

Sin embargo, no puede negarse el incremento de las acciones y de la inversión en la atención a la población en situación de desplazamiento. Incluso, los indicadores sobre la cobertura a la población dan cuenta de ello (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c). De acuerdo con la UARIV, existen cambios significativos en cuanto a la inclusión de la población

[41]Subrayado de la autora
[42]Guiones fuera del texto original

en las bases de datos, tales como el Registro Único de Víctimas (RUV) y el Sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c). De ello, además, da cuenta la superación de estado de cosas inconstitucional en este tema (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

No obstante, esta ampliación de la atención no representa una modificación significativa de las condiciones de vida urbana de la población. Las entidades encargadas han enfatizado la descentralización de los programas para la población y los han llevado a los lugares en los que se ha asentado históricamente la población en situación de desplazamiento, especialmente aquellos relacionados con la inscripción en los registros estatales. Si bien este es un mecanismo para acercar las entidades a la población, la manera en que se ha ejecutado no ha incidido en su integración local.

Ejemplo de ello es lo que requiere una persona en situación de desplazamiento para acceder al derecho a la salud. Para quienes cuentan con todos los requisitos, incluido el acompañamiento en sus barrios, para quedar debidamente registrados en las bases de datos, contar con este tipo de atención no representa un cambio en el acceso a los servicios de salud. En cuanto a las carencias en servicios públicos, se puede mencionar lo concerniente a infraestructura de vías y de acueducto, que hacen que el esfuerzo estatal de descentralizar programas y funcionarios esté lejos de satisfacer las necesidades de las víctimas en relación con la garantía de este derecho.

Candelaria, que habita en el barrio Tocaimita de Bogotá y tiene un hijo con una discapacidad que sufre de una enfermedad de alto costo, relata su recorrido para

tratar de obtener acceso a este servicio: “Yo tengo carta de desplazados, yo si tengo salud, Capital salud. Y mi hijo, también, pero él tiene otro carné, él tiene Caprecom” (Candelaria. Mujer Desplazada. Habitante Tocaimita, 2014). Más allá de las dificultades que enfrenan todos los usuarios del SGSSS para obtener una atención adecuada, el hijo de Candelaria no puede obtener los servicios por la ausencia de infraestructura en el barrio, “con mi hijo es difícil (…) Él tiene muletas (…) para llevarlo a los controles, lo llevamos así del hombro cuando está bueno, pero cuando llueve no podemos bajar. Eso se pone reliso por todo esto” (Candelaria. Mujer Desplazada. Habitante Tocaimita, 2014).

Este tipo de situaciones que viven Candelaria y otras víctimas con características análogas, las cuales están asentadas en barrios con condiciones similares a Tocaimita, parecen dar cuenta de una intervención estatal que se dirige más a responder a las necesidades del sistema mismo que a superar las vulnerabilidades de la población. A pesar de que estas acciones dan parte positivo en cuanto a los indicadores de cumplimiento con los objetivos de la política, no dan cuenta de un mayor “goce efectivo de los derechos” de la población. Si bien las víctimas pueden haber sido incluidas en diferentes bases de datos, y pueden contar con un acompañamiento continuo de los funcionarios de diferentes entidades, no existen variaciones en la vida de la población. En consecuencia, sus condiciones mínimas de supervivencia se mantienen iguales o hasta empeoran, con todo y la presencia continua de funcionarios estatales en los barrios.

Para la población en situación de desplazamiento es claro que “si no hay servicios públicos…no hay derechos” (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013). En línea con este postulado, han objetado la labor del Estado puesto que esta

se limita a brindar atención económica temporal o al acompañamiento de funcionarios, sin que se tomen decisiones de fondo en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios. En Aguablanca, un líder de población afro en situación de desplazamiento, refiriéndose a la presencia constante de funcionarios de la Red Unidos y de otros funcionarios de entidades que prestan atención a la población que habita en este sector, dice: "De nada te sirve por ejemplo que te hagan un estudio psicológico y social y estás necesitando el agua y el agua nunca te llega, necesitas el baño y tampoco te llega, que te prometen que es la solución tuya. La casa la estás necesitando porque estás arrimado y tampoco" (Sentencia T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004).

En ese orden de ideas, este ejercicio de descentralización más que corresponder a las peticiones que abogan por la necesidad de establecer mecanismos que integren a las víctimas (Brookings-LSE, 2010; Brookings et al., 2007), minan las posibilidades de la misma. No obstante, dichas actividades si contribuyen con otro tipo de resultados. Uno de ellos, es la posibilidad de leer esto como un ascenso en el "*plano*" de necesidades. Un funcionario que trabaja en la valoración de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento afirma: "La red nacional de información tiene 400 bases de datos de todo el Estado donde cruzamos información de la víctima con lo que ha recibido incluso por otras entidades o si está reseñada por alguna situación, subsidio, lo que sea" (Funcionario UARIV orden nacional, 2015). La asistencia y atención que brinda el Estado, por medio de cualquier entidad, entra a ser una cifra en "nuestro algoritmo, este es tu resultado, contigo vamos a trabajar esto

y ya se te entregó (…) así tu ayuda irá a decaer gradualmente" (Funcionario UARIV orden nacional, 2015).

Otro, retomando las palabras de un concejal de Medellín, es que la concentración de servicios ha contribuido a "generar cinturones para los desplazados" (Concejo de Medellín, 2002). En medio de las carencias en los diferentes componentes de la atención, la población ve los sitios en los que la poca atención se focaliza como un oasis en el que pueden acceder a la respuesta estatal, así sea en parte y a pesar de las constantes omisiones.

Las personas en situación de desplazamiento llegan a los lugares donde hay otras que enfrentan condiciones similares (Salazar et al., 2008). De acuerdo con varios estudios (Salazar et al., 2008; Soronsen, 2003; Vincent & Sorensen, 2001), uno de los factores que influye en las rutas de desplazamiento de las víctimas son las relaciones sociales y familiares con las que cuentan en los sitios a los que llegan. En varias entrevistas con las víctimas, este ha sido un elemento esencial a la hora de asentarse en la ciudad "¿Por qué llegó a Caracolí? ahí tenía a un amigo paisano y él me dio un ranchito (…) me dijo por allá es una partecita donde está la gente pobre y cualquier cosita me dice y ya inventamos lo que sea" (Elias. Adulto mayor desplazado. Caracolí. Soacha, 2013). A su vez, estas redes sirven como canal de información sobre los lugares en los que tienen mejores posibilidades de recibir la atención estatal (Vincent & Sorensen, 2001). Esto se convierte en un factor definitivo a la hora de buscar un lugar para asentarse y permanecer en la ciudad (Ahmad, 1992): "allá ya me empezaron a decir que tenía que tener carta, porque yo todavía no tenía nada de eso y me llevaron a la Casa de Derechos, que es allí cerquita y fue más fácil

(…) como aquí llegan los funcionarios es más fácil" (Elias. Adulto mayor desplazado. Caracolí. Soacha, 2013).

Esta manera de enfocar los programas parece seguir una línea de continuidad en la implementación de las labores de asistencia y atención a la población: respaldar la suficiencia del sistema y de sus indicadores para dar por finalizado el desplazamiento. La presencia estatal se lleva a los sitios en los que ha estado la población, para facilitar la ejecución de los programas. Ante la pregunta sobre los beneficios que tiene focalizar la atención en los asentamientos en los que vive la población un funcionario explica: "ventajas en cuanto a la atención, obviamente como todos están en rutas de atención y de reparación todavía, es más fácil para las entidades ubicarlos y demás porque los tiene ya en espacio físico" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

De esta manera, las entidades encargadas de garantizar el acceso a los servicios para la población aminoran la carga que podría tener una reubicación de las víctimas en aras de facilitar su integración como medio para la garantía de los derechos. La inversión que se hace para este tipo de proyectos radica en los honorarios de los funcionarios y en el arriendo y adecuación a las instalaciones de algunos inmuebles. En pocos casos, el gasto se dirige a la adecuación de condiciones que permitan la permanencia de las entidades, los funcionarios y los programas. Las erogaciones responden al corto o mediano plazo y permiten darle una apariencia de continuidad a las acciones provisionales del Estado que están vigentes mientras dure el proyecto, el contrato del operador, o el plan de desarrollo del gobernante del momento.

Una muestra de este tipo de intervención es lo que ha sucedido con el Programa "Casa de derechos", como parte de un plan de descentralización de los servicios de la Defensoría del Pueblo y ACNUR, según el cual se atiende a la población vulnerable y víctima de desplazamiento. Este programa se ha implementado para atender dos sitios que han sido identificados como grandes receptores de esta población: la comuna 4 de Soacha y el barrio Granizal, en los límites entre Medellín y Bello.

A las Casas de derechos asisten diversas entidades para orientar o capacitar, inscribir o presentar proyectos a la población. Las intervenciones de este tipo contribuyen a que las víctimas cuenten con mejor información sobre los programas a los que tienen derecho, a que diferentes entidades estatales y no estatales tengan un sitio en donde brindar asesoría, capacitaciones o prestar sus servicios; lo que permite mostrar una ampliación de la cobertura de las entidades. Sin embargo, más allá de dichas actividades, lo que se hace es poco en términos de decisiones para la ruta de atención de las víctimas. De ahí que las personas deban conformarse con este tipo de acciones, o de lo contrario deben buscar los recursos para ir a los lugares donde están las entidades que pueden tomar decisiones sobre las situaciones específicas que las afectan.

Es necesario tener en cuenta que el Programa "Casa de Derechos" es sólo un ejemplo, y en el mismo sentido, vale la pena referirse a los Centros "Dignificar" en el Distrito capital. De acuerdo con el Plan de desarrollo "Bogotá Humana", el Distrito se compromete a la "creación de los Centros Dignificar en sus componentes de infraestructura, operacionales y de recursos humanos de atención de urgencia para las víctimas que llegan a Bogotá" (Concejo de Bogotá D.C., 2012). El objetivo es tener

estos centros “en los lugares con mayor cantidad de población víctima de la violencia” (Vidal-lópez et al., 2013). Allí diversas entidades han “ampliado la información para la población víctima de desplazamiento en torno a las ayudas y posibilidades de obtención de vivienda” (Tovar et al., 2014), pero no hay referencias a que se tomen decisiones en relación con la ruta de atención o superación del desplazamiento. Tampoco existe registro de permanencia de las entidades distritales o nacionales, incluso en algunos de los “centros” la población no tiene acceso permanente sino que son sólo carpas que se ponen afuera de las alcaldías locales (Dinamizador Territorial Usme, 2015); y, en algunos casos, las edificaciones no cuentan con condiciones para su funcionamiento (Bogotá. El Tiempo, 2016).

Si bien este tipo de acciones no implican por sí mismas una fuente de integración urbana para las víctimas, las entidades que realizan este tipo de proyectos pueden justificar en esta manera de actuación la ampliación de la cobertura en sitios que han sido considerados tradicionalmente como asentamientos de personas en situación de desplazamiento. No obstante, estas circunstancias abren la puerta para la reducción de los recursos destinados a brindar servicios que garanticen mejores posibilidades para que la población se integre al espacio urbano.

Este tipo de distribución territorial de las actividades no rebate las decisiones políticas y normativas que han prefijado y mantenido estos lugares como los sitios en los que debería permanecer la población en situación de desplazamiento. A su vez, este tipo de actuación respalda las decisiones que concentran esta población en dichos sectores (Bakewell, 2008; Malkki, 1992), en la medida que “favorece a la población” por la cercanía con los funcionarios estatales. En ese orden de ideas, es más

beneficioso acercar un conjunto de servicios a los barrios que ofrecer condiciones de acceso a las centralidades urbanas.

Paradójicamente, muchos de los costos de la implementación de este tipo de acciones corren por cuenta de las víctimas. En primer lugar, se ahonda la estigmatización de las víctimas: a la que han tenido que sufrir por ser personas en situación de desplazamiento, se le suma ser habitantes de sectores que han sido calificados como pobres. El antes citado funcionario en territorio de la UARIV cataloga esta situación como una de las "desventajas" de este tipo de intervención por "la [in]seguridad y la estigmatización" que sufre la población (Funcionario territorial UARIV, 2013).

De esta forma, la concomitancia de estos dos factores: la necesidad de la población de ubicarse donde llega la atención y las ventajas que tiene para el sistema concentrar sus labores, desemboca en la profundización de la relegación urbana. A las características de esta situación, a la falta de acciones estatales para cambiar el aislamiento de los barrios, a los problemas de inseguridad que se reflejan en las confrontaciones de grupos armados o en los índices delictuales, a la normativa que prohíbe o detiene el mejoramiento de las infraestructuras que dificulta el acceso a los barrios de los funcionarios y de quienes no viven allí (Wacquant, 2007, p. 179), parece sumarse otra particularidad: la política de atención aboga para que las víctimas no dejen los sitios en los que viven. La disposición de los programas de atención media para que ellas, preferentemente, no abandonen los asentamientos en los que han habitado; y en el caso que quieran ir a otros lugares o ámbitos de la ciudad, deben asumir las cargas que conllevan esos traslados.

La forma en que incide la implementación de los programas en la espacialización de las víctimas en la ciudad, la manera de medir la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento, y los criterios establecidos para la priorización de beneficiarios, trasciende los ámbitos de la interacción directa entre las entidades estatales y la población. Más allá de los resultados que puede producir la aplicación de los indicadores, la interpretación que se haga sobre ellos tiene repercusiones en las posibilidades de las víctimas de alcanzar una respuesta del Estado.

Es necesario tener en cuenta que la lectura de dichos criterios no es exclusiva de las entidades vinculadas con el sistema de atención. La población en situación de desplazamiento, beneficiaria de dichas disposiciones, también hace una lectura de las mismas. En ese orden de ideas, los factores mencionados influyen en las prácticas de las víctimas y en la manera como ellas se adaptan a las reglamentaciones para mantenerse en la ruta de atención y superación del desplazamiento.

## 4.3 LA LUCHA POR LA AMPLIACIÓN DEL ESPACIO URBANO EN UN CONTEXTO DE SEGREGACIÓN Y DE EXCLUSIÓN

El desplazamiento forzado interno se ha convertido en un objeto preponderantemente jurídico. Desde el reconocimiento estatal del fenómeno y a través de las múltiples regulaciones que se han hecho en orden a establecer las competencias de las entidades con el fin de evitar su continuación, de resarcir las vulneraciones que han sufrido las víctimas y de cesar el desplazamiento, se ha construido un escenario preponderantemente jurídico en el que interactúan las víctimas, las entidades, y los funcionarios, entre otros actores. Con base en ese presupuesto, las víctimas, su reconocimiento y la posibilidad de que sus derechos

sean garantizados, están inmersos dentro de un universo demarcado por la normativa (Vidal-López, 2007).

> En este contexto, la población en situación de desplazamiento aprende a interpretar y a usar las diferentes normas existentes como una forma de adaptación. Sin embargo, este ejercicio más que una aceptación de esa normativa, es un mecanismo para sobrevivir (Fitzpatrick, 1998, pp. 201–202). Las víctimas tienen la necesidad de prolongar su "existencia" en el sistema de atención tanto como sea posible. Dicha urgencia está justificada más allá de recibir el auxilio económico que brinda el sistema. Gracias a la inscripción en él, la población tiene un nexo tangible con el Estado, en muchos casos por primera vez. Para muchas personas, el otorgamiento del estatus de población en situación de desplazamiento ha sido la primera declaración del Estado que los reconoce como ciudadanos (Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014, p. 136; Jaramillo-Marín, 2008a).

La población ha implementado diversas prácticas, que en algunos casos tienen que ver con el uso de un discurso específico, con un modo de presentarse ante las entidades, con el uso de acciones judiciales y administrativas, y con la omisión de ciertas actividades; entre otros, con el fin de ser vistos de una manera más favorable por los funcionarios de las diferentes entidades (Aparicio, 2005, p. 155; Fuentes-Becerra & Atehortúa-Arredondo, 2015; Segall, 2002; Vidal-López, 2007, p. 258). Todo ello, para tratar de transitar, sin mayores obstáculos, por los "canales burocráticos" (Aparicio, 2012, p. 114) que han sido construidos en la implementación del sistema (Atehortúa-Arredondo, 2010b).

Una de las prácticas que ha llamado la atención de la institucionalidad es la tendencia de la población a no exigir la garantía de sus derechos a través de

programas o entidades diferentes al sistema de atención (Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014). El uso de la información de las "400 bases de datos" por parte de la UARIV para verificar si la población está "reseñada" por "lo que sea" y, con fundamento en esto, excluir o no priorizar a las personas de la ruta de atención, ha hecho que las víctimas no permitan su inclusión en otros programas que permiten la garantía de sus derechos: "se han generado reticencias dentro de la población desplazada en relación con la afiliación al régimen contributivo por considerar que se pierden los derechos que otorga la condición de desplazados" (Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria, 2013).

Una situación similar se presenta en lo concerniente al acceso a los servicios públicos urbanos, tales como la instalación del gas o de la energía. Durante el asentamiento en la ciudad, las víctimas deben arreglárselas para enfrentar las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento y con aquellos detrimentos que son producto del asentamiento precario. En ese sentido, las víctimas han tratado de hacer de la ciudad un sitio para vivir. Sin embargo, este objetivo no puede poner en riesgo su lugar en la ruta para la atención y para la superación al desplazamiento. Estas dos demandas, que en principio no son contradictorias, pueden volverse incompatibles debido a la manera como el sistema prioriza las necesidades de la población. Específicamente, en lo que se refiere al acceso a servicios públicos (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c).

El Decreto 2569 de 2014, cuyo objeto es establecer "los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición

a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima" (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art. 1), define "con base en lo hecho hasta ahora en el [sic] IGED[43]" (Funcionario UARIV orden nacional, 2015), la priorización de beneficiarios de los componentes de la atención antes mencionados. Con esta finalidad incluyen en los criterios de medición de necesidades, además de algunas características identitarias y personales de la población, las condiciones que tienen los sitios en los que viven las personas; a modo de ejemplo, puede mencionarse "El nivel de gravedad y urgencia de las carencias en los componentes de alojamiento temporal" (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art. 19), que se mide a través de "b) Condiciones de la vivienda" (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art. 19). Por tanto, tienen un lugar destacado en la verificación del cumplimiento de dichos requisitos, la calificación del uso del suelo y la cobertura de servicios públicos.

Sumado a lo anterior, en el marco de la Ley 1448 de 2011 se ha establecido que la cesación de la situación de desplazamiento puede darse "cuando la persona víctima de desplazamiento forzado a través de sus **propios medios**[44] o de los programas establecidos por el Gobierno Nacional, alcance el goce efectivo de sus derechos" (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 67; Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art. 5). La reglamentación antes referida es un reconocimiento a la labor que ha hecho la población para continuar con su vida, como un agente de su propia mejora y con independencia de lo que las

[43]Indicadores generales de Goce efectivo de derechos.
[44] Resaltado de la autora

entidades estatales puedan hacer por ellas (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013). Es un cambio en la manera como eran percibidas las personas en situación de desplazamiento por parte de los funcionarios encargados de su atención, como dependientes, vividores y oportunistas en busca de sacar ventaja de la atención que da el Estado (Aparicio, 2005; Villa-Martínez et al., 2007).

Sin embargo, este postulado ha producido un efecto arbitrario: ha desestimulado las acciones que pretenden mejorar las condiciones para su acceso a la ciudad, aquellas que han contribuido a modificar el espacio urbano para hacerlo un poco más inclusivo. El Decreto 2569 aclara que estas acciones aplican para quienes siguen "permaneciendo en el lugar de recepción" (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art.1. parágrafo 1.). Es decir, esta pauta aplica para quienes no retornan, o los que no son reubicados como parte de una solución duradera.

De estas regulaciones se desprende que dicha superación puede ocurrir incluso en las márgenes urbanas. Si en el seguimiento a los criterios de vulnerabilidad se presenta algún cambio en las condiciones de los lugares en los que viven, tales como el mejoramiento en los materiales de la vivienda, o en la cobertura de servicios públicos, o cuando existe un contrato escrito que dé cuenta del título por el que la persona ocupa la vivienda (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c), las entidades leen este cambio como un mejoramiento que pone a las persona en camino de superar su vulnerabilidad

manifiesta. Es decir, están en condiciones menos malas que quienes no cuentan con los tres elementos especificados.

En este orden de ideas, esas personas han cruzado el "*plano de necesidades*" extremas sin contar con ningún apoyo del Estado y a partir de ese momento, pueden salir de la ruta de atención. El resultado de esta clasificación es que desaparece la posibilidad de que el Estado les brinde una respuesta sostenible para superar las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. Este riesgo ha hecho que la población replantee algunas de sus luchas y mecanismos para mejorar su acceso a la ciudad y a la integración local.

El establecimiento de la población en situación de desplazamiento se ha descrito como un proceso en el que las víctimas reivindican sus derechos como habitantes urbanos y exigen garantías para acceder a los bienes y servicios que ofrece la ciudad (Aparicio, 2012; Guevara-Corral, 2003; Murcia, 2011; Naranjo-Giraldo, 2004a). Esto implica, la acción para superar la marginación a la que han sido expuestos desde que han tenido que radicarse en ella. En ese sentido, las víctimas recurren a diferentes estrategias para obtener las condiciones que les permitan continuar con su vida allí: interactúan con otros actores sociales en diversos espacios, aprenden de las dinámicas urbanas, entremezclan sus comportamientos y experimentan la vida en el espacio urbano (Guevara-Corral, 2003; Naranjo-Giraldo, 2004a).

Desde la periferia, las víctimas han penetrado múltiples ámbitos del espacio urbano. En la ciudad, pretenden sobrevivir, transformar sus vidas y, con ello, modificar la vida de la misma. Con este objeto, la población ha intervenido, en algunos casos de manera pacífica y silenciosa y en otros por la fuerza, en asuntos

relativos al uso del suelo; al trabajo y al ingreso; a la gestión y participación política, y a la producción social y cultural, entre otros. Así las cosas, ha hecho parte de la producción de la ciudad como el espacio en el que tiene lugar lo urbano, un espacio en disputa permanente, y en el que reclaman su inclusión. Con este objeto, despliega actividades para generar recursos, mejorar las condiciones de su asentamiento, hacer notar su presencia y mostrar a los otros habitantes las necesidades que son desatendidas por diferentes entidades estatales, interponer acciones administrativas y judiciales, entre otros. Este tipo de acciones ha posibilitado algunos cambios en cuanto a las condiciones de vida en la ciudad.

En relación con el uso del suelo, las víctimas actúan para contar con los requisitos legales que les permitan acceder a los servicios públicos, por mencionar una de las demandas. En este ámbito, la población en situación de desplazamiento ha buscado que los asentamientos en los que viven sean incluidos dentro de los programas de desarrollo local. El objetivo es que la ubicación de esos asentamientos deje de ser un argumento para oponerse a ampliar la cobertura de los bienes y servicios que debe garantizar el Estado. Con estos procesos: "queda el barrio legalizado, valorizado, quedan los servicios que están viniendo permanentemente" (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013).

En asentamientos de Bogotá, Medellín y Cali, se han realizado acciones de carácter administrativo y judicial (Alianza por los derechos humanos Universidades de Antioquia-Universidad de Minnesota & Red de enseñanza clínica del derecho, 2015; Mosquera-Torres et al., 1989; Murcia, 2011). En Cundinamarca, según los líderes de la Mesa de víctimas, la regularización de los terrenos ha sido implementada como una estrategia amplia, a partir de la cual se aplican diversas acciones que van

desde las tomas de terrenos hasta la impetración de peticiones de orden jurisdiccional. Algunos de los líderes que han sido parte de esos procesos afirman: “El programa de legalización es un sistema de lo que tenemos ya muy adelantado, muy estipulado” (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013).

Uno de los casos representativos es el de Altos de la Florida en Soacha. El asentamiento fue producto de la invasión de los terrenos por parte de quienes huían de la violencia hace más de 20 años y creció exponencialmente con la llegada de población desplazada por la violencia en los años 90 (ACNUR, Soacha. Gobierno Municipal. Bienestar para todos, & PNUD Colombia, 2013; Gallego-Súarez, 2013; Salgar-Antolinez, 2015). Desde hace más de dos décadas, la población ha reclamado el acceso a agua potable, servicio que la administración local ha negado debido a que el barrio está ubicado en espacio no planeado del municipio.

Conforme a este argumento, las víctimas han solicitado la regularización del asentamiento y, en consecuencia, la cobertura del servicio de acueducto. “Cuando yo estuve participando de ese barrio de Altos de la Florida, lo primero que peleé fue los servicios, la legalización del barrio también” (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013). En la disputa por el acceso a derechos, la población presentó una acción de tutela que culminó con una sentencia del Consejo de Estado en el año 2010, la cual ordenaba a la Alcaldía de Soacha hacer los estudios para regularizar el barrio, entre otras cuestiones. “En la tutela que me gané, me gané fue los servicios públicos” (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013). De acuerdo con la sentencia del proceso de tutela, de ser viable dicha regularización, se ordena a las entidades competentes, en aplicación del enfoque de corresponsabilidad, proveer el servicio de agua potable al asentamiento (Sentencia de acción de tutela interpuesta por Ricaurte

Sanchez y otros contra la Alcaldía de Soacha y otros, 2010). Estas órdenes marcan la finalización de la disputa, al menos formalmente, en el ámbito jurídico.

Otro mecanismo de intervención en el uso del suelo, es la autogeneración de condiciones para acceder a los servicios públicos. Para ello, despliegan acciones de mejoramiento que hacen parte de la historia del barrio y de la vida de las víctimas como individuos y como colectivo. Por ejemplo, Ángel cuenta su vida en la ciudad a partir de los cambios que han hecho como parte de la comunidad habitante del barrio El Arroyo: "Hace como 17 años llegué (…) El barrio ha cambiado hartísimo desde que llegamos. Cuando eso no había ni luz, no había agua, (…) después trabajamos para meter tubería y comprar una válvula para ponerse donde habían dejado la red y subió el agua (Ángel. Persona mayor desplazada. El Arroyo Bogotá, 2014).

La población aprovecha los recursos disponibles para suplir parte del acceso a servicios públicos y configuran esta tarea como el primer paso para exigir la conexión legal a estos. Ángel muestra cómo este tipo de acciones, les abrió el camino para conseguir la cobertura estatal: "La junta habló por allá con toda la comunidad y que trabajáramos para subir el agua, después de que ya la subimos entonces (…) eso han venido por parte del alcalde con la maquinaria para arreglar la tubería (…) tal vez por ahí escuché que dijeron un día como que ya iban a hacer legalizar el pedazo de barrio" (Ángel. Persona mayor desplazada. El Arroyo Bogotá, 2014).

A través de este ejercicio y de otros concernientes a las disputas por el acceso a la ciudad, la población en situación de desplazamiento se ha organizado. Dichas organizaciones han sufrido múltiples críticas desde diversos ámbitos (Berrío, 2013; Fernández & Vidal, 2003; Universidad de los Andes et al., 2008). No obstante, en muchos casos han sido un elemento fundamental para el establecimiento de las

víctimas en la ciudad. Emilio, que ha sido desplazado forzado varias veces de diferentes municipios, ha aprendido que "uno debe buscar ayuda (…) cuando yo estuve por allá por los lados del Amazonas yo allá asistía a reuniones de asociaciones, cuando llegué aquí también y muy bien acá (…) la idea mía siempre ha sido esa: buscar los líderes. Es gente que le pueden servir a uno" (Emilio. Habitante Aguablanca. Cali, 2013).

Las organizaciones a lo largo de su existencia y a través de la reflexión sobre su papel y actividades, han modificado sus objetivos y estrategias para trascender la petición puntual para la ayuda económica y para pensar en la manera como la atención estatal puede contribuir a un establecimiento llevadero de las víctimas en la ciudad. La coordinadora de la organización de personas en situación de desplazamiento SERVIHUMANOS, en Aguablanca, afirma:

> **El gobierno tiene que saber que mi gente necesita** lo de las ayudas humanitarias, (…) pero también necesita otras cosas (…) porque no hay condiciones para vivir, los servicios son altos, ir a trabajar es caro, **conseguir un real apoyo** (…) necesita **dejar de estar sólo con esperanzas y seguir en esta marginación**[45] (La Costeña. Lideresa SERVIHUMANOS. Aguablanca-Cali)

Estas batallas, aprendizajes y victorias que han logrado, representan mejoramientos para la población y sus barrios. Debido a estas experiencias, han podido contar con unos mínimos en cuanto a acceso a vivienda, servicios públicos y transporte que los comunica con el resto de la ciudad. Dichas acciones le permiten a la población tener una plataforma que, además de darles posibilidades de subsistir,

[45] Resaltado de la autora

sirve para expresar su compromiso con el mejoramiento de su situación, y continuar, a la vez, con las demandas que le permitan alcanzar una salida durable y sostenible.

A través de estas acciones, esta población ha perfilado una manera de integrarse a la ciudad. Sus reclamos, en relación con la presencia estatal amplia, buscan que los resultados trasciendan los beneficios individuales. Persiguen que los cambios en cuanto al ejercicio de sus derechos sean progresivos y durables, en la perspectiva de una construcción colectiva que les permita, especialmente a las generaciones siguientes, decir que han mejorado sus condiciones de vida y que tienen garantizado su acceso a los beneficios del espacio urbano.

La población utiliza los recursos que tiene a disposición para obtener de la ciudad lo que les niega el contexto omisivo de las entidades estatales. A pesar de que las estrategias utilizadas por la población no son suficientes para lograr este objetivo y que son calificadas en múltiples ocasiones por los entes oficiales locales y nacionales como irregulares o excesivas (Noctámbulo CITYTV, 2014; Semana. Redacción Nación, 2014; Universidad de los Andes et al., 2008), las acciones que propugnan por una mejoría de las condiciones de los asentamientos han cambiado su posición en diferentes ámbitos: han hecho posible que las autoridades que tienen obligaciones cumplan con ellas, al menos formalmente; además, han puesto en el debate la necesidad de la integración a la ciudad como un prerrequisito para obtener una cesación a la situación de desplazamiento, por mencionar solo algunos avances.

No obstante, este tipo de acciones han tenido un decrecimiento. Es así como aquellas que pretenden incidir directamente en el acceso a bienes y servicios urbanos han pasado a un segundo plano, ante la amenaza de desperdiciar la prioridad que tienen los programas para la superación del desplazamiento. Para ilustrar este

planteamiento, hago una lectura sobre algunos de los cambios suscitados en este aspecto, a partir del lanzamiento del programa del gobierno nacional "Viviendas 100% subsidiadas". Este programa tiene por objeto contribuir a la superación de la extrema pobreza en el país. En ese sentido, sus beneficiarias son aquellas personas que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad; entre ellas, la población en situación de desplazamiento (Ministerio de Vivienda. Minvivienda, 2015).

## 4.4 EL ASENTAMIENTO Y LA HABITABILIDAD DEL ESPACIO EN LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN URBANA

Si bien las recomendaciones sobre soluciones duraderas no se restringen a los derechos de propiedad (Brookings-LSE, 2013; Brookings et al., 2007), el actual gobierno propone el acceso y la formalización de ese derecho como la principal herramienta para la cesación de la situación de desplazamiento y para garantizar la reparación a las víctimas. Esto se desarrolla a través de dos programas: la restitución de tierras, que hace parte del proceso de restablecimiento de derechos a las víctimas en el campo (Congreso de la República de Colombia, 2011), y la entrega de viviendas para la población que será reubicada en las ciudades (Ministerio de Vivienda. Minvivienda, 2015).

Una gran parte de la población víctima de desplazamiento cree que la entrega de las casas es una salida duradera a su situación. Eduardo, quien ha estado pendiente del programa de "Viviendas gratis" y que ha viene haciendo todo lo posible para que lo incluyan como beneficiario, afirma: "Qué más quisiéramos nosotros que tener la casita propia para vivir, para dejar de estar rodando en una parte, en otra y en otra. El techo es lo más importante" (Eduardo. Padre de familia desplazado. Aguablanca, 2013).

La sola posibilidad de ser incluidos en la lista de beneficiarios del programa significa contar con una mejor posición para acceder al establecimiento permanente en la ciudad en la que han vivido. Karen, quien tiene como su mayor anhelo que le den su vivienda gratis, así lo expresa: "No me gustaría vivir en cualquier parte por la violencia, pero si me dan mi casa yo me voy a vivir a donde me la den. Si me la dan aquí en Cali, mejor dicho, eso sería el más grande regalo de Dios, porque tengo prácticamente la vida hecha aquí" (Karen. Mujer afro. Aguablanca Cali, 2014).

Estas esperanzas motivan a la población para hacer cuanto esté en sus manos, al menos para quedar en la lista de futuros beneficiarios del programa de vivienda. Desde los primeros anuncios de las inscripciones para el programa, las personas instauran en la promesa de las casas gratis, el comienzo del fin de la "permanente interinidad" (Oldfield & Greyling, 2015) que ha significado el desplazamiento forzado. El ofrecimiento de la vivienda es, en cierto sentido, la encarnación de las tantas promesas estatales en relación con la cesación del desplazamiento.

De ahí que ellas emprendan nuevas prácticas, o que modifiquen la forma como han tenido de acercarse a las entidades estatales. Incluso, permite que la población continúe esperando en sitios cuyas condiciones distan mucho de ser dignas, para poder obtener al fin una respuesta consistente del Estado (Oldfield & Greyling, 2015). Este tipo de iniciativas estatales permite sostener las expectativas de los beneficiarios aún en medio de una reiterada negación de derechos. Esto, "porque sólo en dicho escenario, el restablecimiento de derechos potencialmente, se vuelve factible" (Gupta, 2012, p. 7).

En el caso concreto de la posibilidad de acceder al programa de "Viviendas 100% subsidiadas", las personas han puesto en juego sus mínimos derechos; es el

caso de Inés, quien en los trámites para ser incluida en el Programa fue encontrada por el grupo armado que asesinó a su hijo y la obligó a desplazarse, por lo que tuvo que exiliarse y solicitar refugio:

> A mí no me habían dado amenazas ni nada de eso, yo estaba en reuniones aquí en la Casa de los derechos, y nunca he salido en videos y **nunca había recibido yo amenazas, hasta que salió una convocatoria de vivienda** (…) Entonces yo llegué, amanecí casi dos días en el coliseo y entonces pues con los requisitos que me había pedido la Red Unidos, cuando llegué a la puerta, entonces (…) salía una niña allá y decía: necesito el registro civil, el suyo (…) entonces **yo llamé a una amiga a mi pueblo pidiéndole el favor de pedirme ese papel**. Yo pedí una cuenta en un café internet para que me mandaran ese papel (…) a la Ciudad de Dios (…) y como a los 8 o 15 días de haber sido esa postulación me llamaron, primero **me llamaron de un celular y me dijeron: Inés ya la tenemos ubicada, disfrute lo máximo**, y yo dije… pero eso es una amenaza. Me localizaron por el favor del registro. Ahora, lo que me preocupa es que **no tengo noticias de mi amiga…no aparece**[46] (Ines. Mujer desplazada. Casa de derechos. Soacha, 2013).

Más allá de casos como el de Inés, que para algunos podrían considerarse exagerados o excepcionales, las personas en situación de desplazamiento cambian su cotidianidad para poder acceder al programa. Entre estas modificaciones pueden mencionarse las variaciones en las actividades concernientes a la autogestión de las condiciones de servicios urbanos. En la medida en que esto puede considerarse por

[46]Resaltado de la autora

las entidades que gestionan el sistema de atención como un cambio favorable en su situación, un avance en la superación de vulnerabilidades "por sus propios medios", acciones, tales como la búsqueda de la ampliación de cobertura de los servicios públicos, la legalización de los terrenos de los asentamientos y la autoconstrucción, son cuestionadas.

Por ejemplo, la ampliación de la cobertura de servicios públicos domiciliarios, que ha sido una de las demandas permanentes de la población, se ha convertido en un freno para la posibilidad de acceder a los subsidios de vivienda. Fabián, al igual que otras personas en Soacha y Bogotá, no pudo acceder al dinero para vivienda por la llegada del gas a su barrio.

> Alguna vez **me aprobaron un subsidio que llama distrital y el nacional para la vivienda**, pero resulta que yo estaba viviendo por acá (…) entonces resulta que yo **no sé si yo cometí un error porque yo mandé colocar el gas** y ese recibo llega a nombre mío, entonces nos reunieron y nos dijeron a ustedes les llega la carta cheque en estos diítas, estén pendientes, (…) solamente esperamos que el gobierno consigne. Resulta que supuestamente empezaron a investigar y un día me llamaron y me dijeron que **no me podían dar nada por el recibo del gas. Porque el gas llega del municipio, es el único que llega de ahí**[47]. El agua llega cada ocho días, esto es como por acuerdo de comunidad, y la luz, ahí sí perdonará, pero si está es colgada del poste. Entonces me lo quitaron porque puse el gas (Fabián. Padre soltero desplazado. Casa de Derechos, 2014).

[47]Resaltado de la autora.

Tal y como se ha afirmado, las redes sociales con las que cuenta la población en situación de desplazamiento son un vehículo para que ésta conozca información relevante sobre los mecanismos para acceder a diferentes programas y servicios. El programa de viviendas gratis no es una excepción. A través de estas redes, las personas se enteran de los posibles problemas y de las razones por las que pueden ser excluidos del programa, por lo que se abstienen de iniciar acciones que pongan en riesgo su posibilidad de ser beneficiarios. "No participamos de lo de los servicios, dicen que si los tenemos legales que, supuestamente perdemos lo de la casa. (…) Uno encuentra versiones aquí y allá y no sabe cuál es cierta y cuál no, entonces uno prefiere mejor dejar la cosa así, no sea que le haga uno algún daño a la familia" (Teresa. Habitante de la Isla. Casa de derechos, 2014).

De acuerdo con la lectura de las entidades, la ampliación de la cobertura en servicios públicos es un avance en los IGED y en la superación de las necesidades extremas. Sin embargo, para algunas personas en situación de desplazamiento esto es una desventaja. La imposibilidad de sufragar el costo de los mismos mengua los pocos recursos económicos con los que cuentan los habitantes de esos sectores. Quienes han habitado en Caracolí, Barrio de la Comuna 4, Altos de Cazucá en Soacha, con un índice alto de habitantes que han sido desplazados forzados por la violencia, se han visto obligados a trasladarse a otros sectores de esta comuna por el incremento en los servicios públicos, "En Caracolí se puso muy difícil porque ya llegaron los servicios, por los servicios se puso muy caro" (Manuel. Persona mayor desplazado. Casa de derechos, 2013).

Los habitantes de Caracolí han tratado por varias vías que el Estado le preste atención a las múltiples manifestaciones de relegación urbana que tienen lugar en el

barrio: ser corredor estratégico de grupos armados, altos índices de violencia, limitaciones de la movilidad por orden de grupos al margen de la ley, falencias en el transporte, por mencionar solo algunas (IDIGER, 2015). Paradójicamente, debido a la manera en que las entidades entienden los avances en la superación de las vulnerabilidades, la cobertura de servicios públicos que la población ha exigido se convierte en un obstáculo para acceder a las respuestas estatales.

La superación de las vulnerabilidades no puede derivarse exclusivamente de la existencia de redes de servicios, de infraestructura, o de funcionarios que pueden proveer servicios a la población en situación de desplazamiento. Además de los efectos perversos que estos tienen en términos de espacializar a la población, a los que me referí con anterioridad, no son garantía para su acceso a derechos. Las dificultades que trae habitar en condiciones de relegación no se limitan a los servicios ni se circunscriben a la falta de condiciones físicas, ya que los habitantes no obtienen dichos servicios debido a los altos costos o a la intermediación de diversos actores, entre ellos los armados ilegales, por mencionar sólo dos obstáculos.

Si se tiene en cuenta la propuesta de Kumar-Das (2011), sobre las condiciones qué deben acreditar las respuestas estatales para que sean salidas duraderas al desplazamiento, las acciones del Estado que pretenden la superación de las vulnerabilidades deben, como mínimo, traer consigo la disminución del riesgo para la población de tener que dejar sus viviendas o de sufrir un nuevo menoscabo en sus derechos en razón de una reubicación. Contrario a esto, la interpretación de los indicadores y la manera como se aplican para la priorización de beneficiarios se ha convertido en un factor que incide en causar nuevos desalojos: “que por los servicios, por una cosita, por la otra, lo sacan a uno de lo de la vivienda, entonces era mucho

cambio. Aquí en esta partecita no hay de eso, servicios, entonces me vine de Caracolí a ver si puedo conseguir la casa" (Socorro. Cabeza de hogar desplazada, 2013).

Esto, contrario a los propósitos con los que se crearon los IGED y demás indicadores, precariza aún más la vida de las víctimas. A las pérdidas que han sufrido, se suma la ruptura del tejido social, el debilitamiento de las organizaciones, la falta de participación en acciones colectivas y la imposibilidad de aprovechar los beneficios por los que han trabajado, en algunos casos, por años. La posibilidad de perder el subsidio de vivienda no permite que las personas se vinculen con estas iniciativas, incluso con el conocimiento de que con estas acciones se pueden mejorar sus condiciones de vida: "Desearía estar un poco mejor. Me han dicho de lotes, no hace mucho me invitaron a construir y no fui. Yo digo esto: si yo me hago a un lote y construyo o pido a los vecinos que me ayuden a construir pierdo la casa del Estado, por eso no he querido" (Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, 2009).

Una de las estrategias con la que las víctimas se han vuelto evasivas es la legalización de los asentamientos. Tal y como mencioné con anterioridad, esta ha sido una tarea de las organizaciones de población desplazada para establecerse de manera definitiva en la ciudad. La formalización del derecho de propiedad sobre los terrenos era vista como el primer logro en la búsqueda de la integración local (Sentencia de acción de tutela interpuesta por Ricaurte Sanchez y otros contra la Alcaldía de Soacha y otros, 2010). Ante la posibilidad de ser desestimadas como beneficiarias en los programas de vivienda, las víctimas cuestionan la capacidad de esta acción para cambiar su situación. Incluso, los integrantes de las organizaciones ven en ella una barrera para obtener una salida duradera al desplazamiento. Uno de

los líderes de víctimas, discutiendo con otros de Soacha sobre la posibilidad de usar los mecanismos e implementar una estrategia similar a la que se llevó a cabo por los habitantes de Altos de la Florida, dice: “Nosotros tenemos que hablar… que cuadrar bien. Yo creo que no debo seguir buscando la legalización del barrio arriba…la gente no quiere, tiene miedo por lo de la casa, por perder lo de la posibilidad de las viviendas gratis salir de la lista de postulantes” (Grupo focal líderes y lideresas víctimas , 2013).

Uno de los resultados de este tipo de bloqueos es que las organizaciones y sus miembros se sienten intimidados para proponer otro tipo de acciones para el mejoramiento de sus condiciones como colectivo. El debilitamiento de las redes sociales, del sentido de bienestar colectivo, o la búsqueda de atender a las soluciones individuales por encima de los beneficios que puede traer la lucha colectiva, son situaciones que ahondan la relegación urbana (Wacquant, 2007). En este orden de ideas, la disminución de este tipo de estrategias es determinante para que las víctimas sigan el patrón de marginación que han tenido que afrontar en la ciudad.

En medio de la implementación de los programas que buscan dar salidas a la situación de desplazamiento, específicamente del programa de vivienda, las víctimas se enfrentan a una redefinición del alcance de su derecho a la ciudad. La capacidad de transformar la ciudad se restringe durante el tiempo en que esperan, bajo la promesa de la vivienda, como la manera de superar la situación de desplazamiento y de asentarse en forma permanente en la ciudad. Así mismo, la población se ve influenciada para no usar los recursos urbanos y evitar así, ser excluidos del sistema de atención.

Las salidas duraderas tienen, como parte de sus propósitos, la integración local y la autonomía de la población. Sin embargo, tal y como lo he presentado en este capítulo, esas finalidades están lejos de ser cumplidas, por la forma en que se han implementado los programas de atención y para la superación al desplazamiento. En el siguiente capítulo me centraré en lo concerniente a la autonomía de la población y cómo los proyectos relacionados con ésta, específicamente los de generación de ingresos, contribuyen a que a las víctimas se les pueda excluir del estatus de desplazados forzados y a que su permanencia en la ciudad esté dirigida a que lo hagan bajo la condición de pobres urbanos.

# CAPÍTULO 5

## LAS SOLUCIONES DURADERAS: EN BUSCA DE AUTONOMÍA Y DE ACCESO A LA CIUDAD

Una de las apuestas de las soluciones duraderas es que las personas en situación de desplazamiento recuperen su autonomía (Brookings et al., 2007). Este concepto se ha entendido en dos dimensiones: la capacidad de la población para autosostenerse económicamente sin las ayudas que brinda el Estado (Crisp et al., 2012, p. 39); como también, la posibilidad de las personas de ejercer sus derechos sin que medie la voluntad de otros actores. El énfasis en estos dos aspectos proviene de la concepción de que la migración forzada deja a las personas en una condición en la que "no están preparadas para ejercer los derechos políticos y civiles"[48] (Holzer, 2013, p. 861).

Una posición similar puede encontrarse en la normativa referente a las víctimas y su reparación. La Ley 1448 de 2011, define las acciones para el restablecimiento de los derechos de las víctimas como herramientas para que "estas reivindiquen su dignidad y asuman su plena ciudadanía" (Congreso de la República de Colombia, 2011 Art. 2). Así mismo, los decretos reglamentarios consideran que es necesario "**crear las condiciones propicias para que** las víctimas del conflicto armado interno **participen como ciudadanos de manera activa en la recuperación**[49] y el ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, en la reconstrucción del tejido social" (Ministerio de Justicia y del derecho, 2011). Por tanto, reconocen la autonomía de

[48] Traducción propia.
[49] Resaltado de la autora

las comunidades y la construcción de sus proyectos de vida, como parte de la reparación de las víctimas (Ministerio de Justicia y del derecho, 2011 Art. 225. Num. 3). A la vez, en aras de su recuperación, las víctimas deben participar conjuntamente "en el acceso a la oferta institucional para el autosotenimiento del grupo familiar" (Departamento Administrativo para la prosperidad social, 2014 Art. 10).

De acuerdo con estos propósitos, la política se dirige a potenciar la capacidad de las personas en situación de desplazamiento para decidir sobre sus vidas y para obrar, conforme a esas decisiones, con independencia económica y política. Sin embargo, existen factores propios a la ejecución de los programas, tales como la manera en que se establece el grado de autonomía, que minan la posibilidad de que las víctimas recobren esa autonomía. En el marco de la búsqueda hacia el fin del desplazamiento, estos programas se han convertido en un mecanismo para levantar el estatus que justifica la especial protección a las víctimas, en contravención de las condiciones mínimas de restablecimiento de derechos, a saber: la recuperación de la autonomía y la superación de la segregación de la población.

En consecuencia, la población se encuentra expuesta a quedar sin la protección estatal para recobrarse de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. En ese escenario, las víctimas inmersas en una segregación profunda deben superar su situación acudiendo a "sus propios medios" (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013; Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno

Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria, 2013; Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Diversos actores -académicos, sociales y organizaciones internacionales- han identificado falencias en la implementación de los programas para el fortalecimiento de la autonomía de la población; especialmente aquellos que promueven la generación de ingresos, el empleo y creación de medios para la autosuficiencia (Brookings-LSE, 2010; Brookings et al., 2007; Crisp et al., 2012; Crisp & Refstie, 2011; Ferris et al., 2011; Muggah, 2001; Mundt & Ferris, 2008). Durante el seguimiento a los programas, se han identificado elementos que por lo general están referidos a problemas en la ejecución de los proyectos, los cuales influyen en la distancia existente entre los propósitos de la política y los resultados alcanzados. Más allá de las falencias que puedan existir en la implementación de los programas, existen otros factores internos en los proyectos que les impiden servir como un mecanismo adecuado para "crear condiciones propicias" hacia el avance de la población en su integración y para que recobre su autonomía. Dos de estos factores, en los que me centro en este capítulo, son: el lugar que ocupa la integración a la ciudad en la consecución de la autonomía de la población y el papel que tiene el desarrollo de las capacidades de las víctimas dentro de los proyectos.

A partir de la exploración sobre estos dos elementos, busco explicar cómo la forma en que se conciben estos programas afecta el acceso a la ciudad por parte de las víctimas. Para ampliar este planteamiento, a modo de marco contextual, en primer lugar, haré una breve referencia a la relación entre las soluciones duraderas, la promoción de la autonomía y la autosuficiencia en cabeza de la población desplazada. Para ello me centraré en algunos aspectos que han sido priorizados por el gobierno en esta estrategia, a saber: la financiación de proyectos productivos y la formación para el empleo y el emprendimiento. En segundo lugar, expondré la relación entre los problemas para la integración de las víctimas en la ciudad y los programas cuyo objeto es la recuperación de la autonomía. Luego, expondré la relación entre la promoción de la autosuficiencia y la disminución de la atención estatal, como elementos que mantienen la segregación de las víctimas en las ciudades.

## 5.1 LAS SOLUCIONES DURADERAS Y LA AUTOSUFICIENCIA DE LA POBLACIÓN EN DESPLAZAMIENTO FORZADO

De acuerdo con el objeto de las soluciones duraderas para la finalización del desplazamiento, la atención específica a la población debe implementarse hasta el momento en que las víctimas tengan condiciones socioeconómicas equivalentes a las que tienen las personas consideradas pobres dentro del país. En ese orden de ideas, las entidades estatales deben promover la autonomía de las víctimas de desplazamiento para que hagan el tránsito hacia la obtención del mínimo de condiciones que otros grupos menos favorecidos (Brookings & Universidad de Bern, 2007, p. 12). Cualquier otra acción posterior a que la población haya alcanzado este plano, se considera discriminatoria contra quienes, siendo

vulnerables, no cuentan con acciones adicionales más allá de los servicios sociales que ofrece el Estado para la generalidad de la población (Brookings & Universitat Bern, 2007; Brookings et al., 2007). De acuerdo con Kälin (2010), por condiciones socioeconómicas similares se entiende el "acceso a los servicios públicos -entre ellos, la educación, la atención de la salud, las viviendas sociales y otros recursos para su bienestar-".

Esta posición ha sido retomada por el ordenamiento jurídico colombiano y la Corte Constitucional la ha tenido en cuenta para el examen del estado de cosas inconstitucional del desplazamiento forzado. La política de atención al desplazamiento hace hincapié en el carácter temporal de dicha atención (Congreso de la República de Colombia, 1997a, 2011). Por su parte, la recepción que hace la Corte de este enfoque puede leerse entre otros en el Auto 373 de 2016, en el cual el Alto Tribunal afirma que la atención debe mantenerse hasta que la población en situación de desplazamiento esté en el nivel de "otras personas con necesidades similares".

En cuanto a la promoción de la autonomía, los lineamientos internacionales afirman que los procesos de soluciones duraderas deben tener como uno de sus objetivos el brindar las condiciones para cubrir todas las esferas de actuación de las víctimas; o sea, aquellas que sean necesarias para que las personas tomen decisiones sobre su vida sin el auxilio del sistema de atención, al igual que deben contar con los recursos económicos que les permitan vivir con independencia de la ayuda económica que les brinda el Estado (Brookings & Universidad de Bern, 2007). No obstante, por lo regular, las políticas de atención al desplazamiento han priorizado la habilidad de los beneficiarios para sostenerse sin la ayuda económica

del Estado (Brookings & Universitat Bern, 2007; Crawford, Cosgrave, Haysom, & Walicki, 2015). En este sentido, la autonomía se reduce a uno de sus aspectos: la capacidad para la satisfacción de las necesidades económicas, de manera independiente de la atención estatal (Hunter, 2009, p. 5). De esta manera, la creación de mecanismos para que la población desarrolle la capacidad de encontrar medios de sostenimiento, se convierte en el motor para impulsar la autonomía de la población (Crisp et al., 2012).

En el país se presenta una situación similar: se ha equiparado la "capacidad" para generar ingresos de la población con el momento en que han alcanzado la autonomía. Como muestra de ello está la forma como las entidades que han administrado el sistema de atención han definido y usado los programas de promoción de la autonomía. De acuerdo con un exdirector de la Red de Solidaridad Social, los programas de promoción de la autonomía buscan la reconstrucción del tejido social a través del diseño y el desarrollo de sistemas de producción y fuentes de empleo (Medellín-Lozano et al., 2000, p. 10). En esta misma línea el actual director de la UARIV ha sostenido que una de las principales herramientas para afrontar el reto de la integración local de las víctimas en las ciudades está en "los proyectos productivos (…) se trata de que la población víctima no viva del apoyo del Estado a título humanitario, sino que tenga su proyecto productivo" (Salgar-Antolinez, 2016).

Siguiendo estos planteamientos, el sistema de atención ha vinculado la capacidad de generar ingresos con la finalización del desplazamiento. A cuenta de esta última situación, la Corte Constitucional le solicita al gobierno que explique de qué manera "ha determinado como superada su situación de vulnerabilidad

producto del desplazamiento" en relación con la generación de ingresos (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

En ese orden de ideas, es posible que la cesación de la situación de víctima, y en consecuencia la suspensión de la atención llegue por vía de promover la autosuficiencia económica de la población. Sin embargo, las entidades encargadas de valorar cuándo se ha logrado la superación de vulnerabilidades por la sola vía de la capacidad para generar ingresos no puede levantar el estatus de víctima a las personas de manera injustificada. De acuerdo con la Corte Constitucional para que se dé dicha finalización, la población debe haber adquirido las capacidades para no depender exclusivamente del apoyo interinstitucional estatal y el Estado debe haber ofrecido "las *herramientas que contribuyan* a lograr su estabilización socioeconómica" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Esta perspectiva sugiere un replanteamiento sobre el suministro de la atención y su articulación con los proyectos para la autosuficiencia. De acuerdo con algunos diagnósticos sobre los programas de generación de autonomía, la existencia de un sistema de atención que responda de manera eficaz a los requerimientos de asistencia humanitaria es vital para que las víctimas, en algún momento, puedan contar con los elementos para recuperar su autonomía (Brookings et al., 2007, p. 9; Crawford et al., 2015, p. 18; White, Lindley, &

Boulton, 2015, pp. 5,15). Sin embargo, la ayuda humanitaria y las instituciones creadas para atender la emergencia no son suficientes para conseguir ese objetivo. De ahí, que los esfuerzos estatales que se limitan a la atención humanitaria básica sean considerados parciales e incluso inconvenientes para promover la autonomía (Aleinikoff, 2015; Crawford et al., 2015; Hunter, 2009).

Con base en estas proposiciones, la formulación e implementación de los programas de generación de ingresos y su articulación con la atención económica temporal están ligadas con la forma en que se concibe el desplazamiento forzado y su superación. Siendo ambas nociones, la justificación para elegir la orientación de la atención al desplazamiento entre tres posibles enfoques, que se diferencian según el componente de la atención que priorizan: o la atención humanitaria o los proyectos de autosuficiencia.

Un primer enfoque pretende que la acción se dirija únicamente a suministrar atención de emergencia y temporal. Esta perspectiva está motivada en la necesidad de que la población retorne, tan pronto como sea posible, a los lugares de los que fueron expulsados. Limitar la intervención estatal facilita que las víctimas regresen en corto tiempo a sus lugares de origen, de tal manera que las obligaciones especiales del Estado con la población tienen un plazo determinado: el momento en que finaliza el suministro de la atención.

Un segundo enfoque ve el desplazamiento forzado como un fenómeno que puede alargarse en el tiempo. En este escenario, el Estado prevé la inclusión de proyectos para la autosuficiencia de la población. El objetivo es que las personas adquieran las capacidades necesarias para afrontar el retorno cuando éste se produzca.

La tercera perspectiva asume que el desplazamiento y, especialmente, su superación es un proceso de larga duración. Como resultado de la prolongación del desplazamiento y de la dinámica del establecimiento de la población, es probable que esta se quede en los sitios que le han servido de refugio o que decida establecerse en otros con características similares. En este contexto, la posibilidad de retorno de las personas es baja. Por tanto, los proyectos para la autosuficiencia de las víctimas trascienden la posibilidad del retorno e incluyen acciones que generen autonomía en caso de reasentamiento (Crawford et al., 2015, p. 18).

La manera como el Estado colombiano concibe la superación del desplazamiento ha cambiado. Situar la acción estatal dentro del primer enfoque, desconoce los cambios que se han implementado dentro de la política pública de atención de los últimos años (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). De acuerdo con las entidades estatales, actualmente las tareas para la superación del desplazamiento contienen acciones que promueven la autonomía para la integración de la población en los sitios en los que se encuentran asentados y los prepara frente a un escenario de retorno o de reasentamiento (Congreso de la República de Colombia, 2011). A este respecto, la Corte constitucional señala que al momento en el que la población puede generar ingresos debe llegar el fin de la atención humanitaria y darse inicio a la “fase de soluciones duraderas (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado

mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Este modelo de actuación ha traído cambios en la manera como se entienden los roles del Estado y de las víctimas para propugnar por la cesación del desplazamiento. De una parte, el Estado actúa como gestor de sus recursos, promueve acciones y brinda herramientas para que las víctimas sean quienes alcancen la autosuficiencia y reivindiquen su autonomía (Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, 2013). De otra, la población es responsable de participar en la generación de recursos y en la superación de su situación (Ministerio de Justicia y del derecho, 2011).

Con esa finalidad, el Estado debe trazar estrategias que le permitan a la población en situación de desplazamiento demostrar todo su potencial para la transformación de sus circunstancias y las de su entorno (Aleinikoff, 2015, p. 8). Además, es necesario que el Estado identifique los medios que las personas han usado para su sostenibilidad con el ánimo de mejorarlos (Hunter, 2009, paras. 4–5). En concordancia con lo anterior, la ampliación de proyectos de capacitación para el trabajo, la generación de empleo y el emprendimiento, permiten que la población en situación de desplazamiento contribuya a la producción de beneficios para diversos actores: la ciudad, el Estado y ellos mismos (Christensen & Harild, 2009, p. 12). Para contribuir con estos objetivos, el Estado debe brindar las condiciones económicas y políticas mínimas para impulsar a la población (Chimni, 2004, p. 71). De acuerdo con la Corte Constitucional, "*las herramientas"* que

debe proveer el Estado para contribuir a la autosuficiencia económica debe cumplir con ciertos estándares, así:

> (…) deben ser *accesibles* (…) no pueden contener requisitos que sean desproporcionados o de imposible cumplimiento (…) deben ser *viables e integrales* (…) impone en el Estado la obligación de prever medidas que puedan morigerar factores adversos (…) y que no cumplan con las condiciones mínimas necesarias para alcanzar su éxito. La *integralidad*, (…) las autoridades se deben abstener de entregar los bienes y los recursos que son necesarios de manera dispersa, demorada y desorganizada. Deben formularse e implementarse de manera *transparente y participativa*. (…) Esto implica que las autoridades deben (…) inhibirse de imponer determinadas alternativas de manera unilateral. También (…) deben generar ciertas capacidades adquiridas en los beneficiarios, de forma tal que no dependan exclusivamente del acompañamiento institucional.

Por su parte, las víctimas deben contribuir a la búsqueda de medios de subsistencia y de salidas a su situación. La pretensión con esta corresponsabilidad es lograr su integración social y económica, de la mejor manera posible, en los sitios en los que se establecerán permanentemente (Brookings & Universitat Bern, 2007, p. 9; Kaiser, 2005).

Algunos de los funcionarios de la UARIV afirman que, en los programas para la recuperación de la autonomía, las personas han modificado sus condiciones de autosuficiencia. “Descubrimos que cada vez la gente está haciendo cosas independientemente por sí misma, subió también el nivel en el que estábamos

respecto al régimen contributivo, eso quiere decir que están trabajando" (Funcionario UARIV orden nacional, 2015). Esta afirmación proviene de los indicadores sobre la superación de las vulnerabilidades que la entidad ha venido aplicando y el cruce de datos con la base SISBEN (DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c).

Tal y como afirma la Corte Constitucional, no puede establecerse una relación de causalidad entre las acciones estatales en esta materia y un mejoramiento de las condiciones en que encuentra la población para sostenerse económicamente sin necesidad de recurrir a los auxilios estatales (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). No obstante, se han contemplado las actividades que hace la población de manera independiente como una muestra de que las víctimas comienzan "asumir su ciudadanía". Siendo esta la vía para la superación de la situación de víctima (Congreso de la República de Colombia, 2011, para. 3 Art. 2). "Por ejemplo, ellos dicen que no debemos dirigirnos a ellos como víctimas, nos dicen ´yo tomé la decisión, por favor yo ya no soy víctima, ya no soy desplazado, en ese orden soy caleño, otro ciudadano colombiano que habita en Cali`" (Funcionario territorial UARIV, 2013).

No obstante, la declaración del gobierno acerca de su compromiso con el fortalecimiento de la autosuficiencia de la población y los avances que han identificado algunos de sus funcionarios, algunas de las evaluaciones sobre este tipo de acciones afirman que los proyectos no se acercan a los resultados

esperados en este aspecto (Crawford et al., 2015; White et al., 2015). En el ámbito constitucional, se ha enfatizado que el Estado tiene una obligación de medio y no de resultado, con respecto a los programas que promueven la autosuficiencia. Sin embargo, los programas deben propiciar que "una vez éstos hayan finalizado, -las personas-[50] hayan logrado adquirir y fortalecer sus capacidades productivas, organizacionales y/o asociativas" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Según la perspectiva de La Corte, existe un factor que debe considerarse a la hora de hablar del desarrollo "productivo, organizacional y asociativo": las posibilidades que tiene esta población de integrarse a los sitios en los que debe generar sus propios ingresos.

El fortalecimiento de la autonomía y la integración están relacionados de manera estrecha. Aún en una visión reducida del concepto de autonomía, la población debe contar con condiciones mínimas de integración urbana para emprender los negocios que le permitirán generar sus propios ingresos (Crisp et al., 2012). En continuidad con esta línea argumentativa, en el próximo ítem me referiré a la relación entre el acceso a los diferentes servicios urbanos y la posibilidad de las personas de tener medios de generación de ingresos que responda al fortalecimiento de la autonomía de las víctimas.

[50]Guiones de aclaración añadidos por la autora

## 5.2 LAS RESTRICCIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN EL ESPACIO URBANO

Una de las explicaciones que se ha dado sobre la permanencia de la población en situación de desplazamiento en la ciudad, es que el espacio urbano ofrece oportunidades y acceso a bienes y servicios que las personas no tenían en los sitios de los que fueron forzadas a salir. Más allá de la discusión sobre las posibilidades de asentamiento voluntario que tiene la población, este enfoque plantea que las víctimas tienen disposición a quedarse, como parte de un proyecto de vida que permite su desarrollo como ciudadanos (Medellín-Lozano et al., 2000, pp. 9–10, 269). En este sentido, el arribo a la ciudad y la permanencia de la población en ella representan una oportunidad de desarrollo, tanto para las personas en situación de desplazamiento como para la ciudad misma (Christensen & Harild, 2009, p. 9; Muggah, 2001, p. 5).

En esta línea, los programas de promoción de la autonomía y la autosuficiencia de la población buscan fortalecer esa oportunidad. De esta manera, en la medida que el Estado tenga en sus prioridades programas para la independencia económica de la población menor será la vulnerabilidad de las víctimas y el riesgo de que continúen por debajo de la línea de pobreza disminuye (Crisp et al., 2012, p. 37). En consecuencia, estos proyectos contribuyen a la disminución de los costos relacionados con la atención específica de la población y, por tanto, a que la primera fase de la intervención para la cesación del desplazamiento se vaya cerrando (Hunter, 2009, p. 2). También, favorecen el reconocimiento de las víctimas como actores vinculados con el desarrollo local

(Aleinikoff, 2015; Crisp & Refstie, 2011; Medellín-Lozano et al., 2000; Muggah, 2001).

De acuerdo con el gobierno nacional, las acciones que se ejecuten como estrategia para la generación de ingresos -componente que sostiene gran parte del peso para impulsar la autosuficiencia de la población- posibilitan que las víctimas "superen su situación de vulnerabilidad, alcancen la estabilización socioeconómica y restablezcan sus capacidades laborales, de forma tal que 'puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado laboral, accediendo a empleos o autoempleos formales para lograr su autosostenimiento, en el mediano y largo plazo'" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Con el objeto de "la realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento" (Sentencia T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, 2004), el sistema de atención ha incluido en sus tareas acciones dirigidas a promover la autonomía económica de las víctimas. Según distintos informes elaborados por la cooperación internacional, la población en situación de desplazamiento ha sido beneficiaria de "numerosas intervenciones" que buscan mejorar sus medios de autosubsistencia (White et al., 2015). Entre ellas, se han iniciado programas que intervienen para producir mecanismos de subsistencia individual, que promueven

convenios con entes privados para fomentar el empleo, los proyectos de emprendimiento y las capacitaciones vocacionales (Aleinikoff, 2015; R. Hill, Diener, Miller, & White, 2006, p. 9; White et al., 2015, p. 5; Zarama-Vásquez, 2009).

No obstante, los mismos informes advierten que esos proyectos no han generado cambios significativos en términos de la autosuficiencia, entendida esta como la posibilidad que tiene la población de generar los recursos para satisfacer su transporte, salud, alimentación, vivienda y educación (White et al., 2015, p. 21). También indican que no hay evidencia de que la acción del Estado haya contribuido a la estabilización económica de la población en situación de desplazamiento (White et al., 2015, p. 10). Según el seguimiento realizado por los organismos de control a estas estrategias, la implementación de las múltiples y diversas acciones para la generación de ingresos ha provocado un "corto circuito" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). Entre las circunstancias a las que se atribuye la irrelevancia de los programas en la variación de las condiciones para la generación de ingresos, la Defensoría del pueblo ha identificado: "La ausencia de un marco normativo y de política actualizado, armonizado y cohesionado, [que] se traduce, en la actualidad, en la desarticulación de la oferta programática. (…) [Y] el desconocimiento y la confusión de la población desplazada en relación con 'las entidades (…) y la oferta existente'" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia

T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). Algunos informes producidos por organizaciones internacionales, hablan de la omisión en el diseño y la ejecución de los proyectos de variables que permitan el ingreso de las víctimas a los diferentes sectores económicos, entre ellas: la ausencia de inversión en infraestructura, la vinculación con el sector privado y los análisis del mercado (Crawford et al., 2015, para. 21).

Si bien estos aspectos afectan la manera en que la población cambia su nivel de ingresos, los mismos no son los únicos a considerar. La inclusión de la población en los sitios en los que viven es un asunto de especial relevancia para su generación. En este sentido, la relación entre la integración y la búsqueda de la autosuficiencia de las personas en situación de desplazamiento es de doble vía: la integración es prerrequisito para la recuperación de la autosuficiencia y, además, la generación de esta última debe contribuir a la integración de las víctimas en sus entornos. Esto quiere decir que, si el Estado pretende "crear las condiciones propicias" para que la población sea autosuficiente, debe hacer esfuerzos significativos para su integración en las ciudades.

Un aspecto ineludible en la intersección entre la autosuficiencia económica y la integración local es la inversión en infraestructura para el acceso a servicios públicos. El objetivo del mejoramiento de la infraestructura, permite que la población cuente con condiciones para la distribución de bienes y la prestación de servicios, la garantía de los derechos sociales y económicos de la población y aquella que sea necesaria para el desarrollo de capacidades para el empleo (The World Bank, 2011, p. 58). En consecuencia, el propósito que se busca con estas condiciones es que sirvan de base para que la población continúe con sus vidas,

independientemente de la atención especial estatal, al menos en cuanto permitan optimizar las conexiones de los sitios en los que se ubica la población con los centros urbanos. Esto contribuye a dos finalidades: la primera, mejorar las condiciones de acceso a bienes y servicios de la población en el espacio urbano y, a partir de ahí, facilitar la circulación de la población de los sitios en los que viven a los lugares que ha dispuesto la planeación urbana para el empleo y la distribución de bienes y servicios.

Sin embargo, los programas para la generación de ingresos y creación de redes productivas no contemplan la inversión estatal en infraestructura de este tipo. La aplicación de recursos en construir o mejorar las instalaciones para la prestación de servicios públicos que favorezcan las relaciones entre las víctimas, los lugares en los que viven y el resto de la ciudad, no es considerada en los programas de generación de recursos. Esto ha sido evidenciado por La Corte Constitucional en la evaluación de estos programas. Ante las cifras que el gobierno ha presentado en los últimos años sobre la superación de la vulnerabilidad y el papel que tienen en este mejoramiento los programas de promoción de la autosuficiencia, el Alto Tribunal ha reiterado que no hay causalidad entre cómo se ha propiciado el acceso a servicios para contribuir a la sostenibilidad económica de la población y la acción del Estado para este cometido (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Es necesario tener en cuenta, que según algunos informes internacionales sobre el fortalecimiento de la autosuficiencia de la población, el mayor ámbito de inversión en infraestructura se dirige a los sitios a donde debe retornar la población (White et al., 2015, p. 8). Y, de acuerdo con la evaluación del estado de cosas inconstitucional esta inversión es deficiente (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). Lo anterior quiere decir, que en el ámbito urbano la situación es más precaria.

Las falencias en este tipo de inversión repercuten en la productividad de los proyectos de gestión de recursos económicos propios y su sostenibilidad. Dary quien participa activamente de las diferentes convocatorias que hacen las entidades estatales para talleres, capacitaciones y demás actividades en la Casa de Derechos de la Isla, cuenta: "Estábamos haciendo unos talleres aquí en este mismo salón hicimos unos talleres de la Red Unidos que para un proyecto productivo (…) es un restaurante y lo teníamos planteado aquí en la Isla" (Dary. Formación para el empleo. La Isla, 2013). Al no tener las condiciones locativas necesarias, las personas se quedan sin respaldo para que el proyecto pueda producir ingresos. "Pero las cosas en el barrio no dan. Por una parte, piden mucho arrendo [sic], por otro que los servicios son muy caros. Pensar en cómo vamos a hacer para subir las cosas para cocinar y conseguir un carro particular porque para llegar acá como con estas vías, entonces es muy difícil arrancar porque con estos costos" (Dary. Formación para el empleo. La Isla, 2013).

Desligar las ayudas usadas como capital de inicio de los proyectos de las inversiones a largo plazo en servicios y bienes urbanos, torna los aportes para los proyectos productivos en apoyo transitorio. Lo anterior convierte a los proyectos en "desarrollo de emergencia" (Chimni, 2004, p. 97): acciones que brindan el aspecto de contribuir con la sostenibilidad de la población pero que por su desconexión y discontinuidad no sientan las bases para que los beneficiarios alcancen su autosuficiencia en el mediano o largo plazo. Como resultado, la población queda sin garantías sobre qué pasará con su subsistencia, luego de la primera inversión y sin la atención económica estatal.

Otro asunto que ha sido identificado como vital para la recuperación de la autonomía, es el fortalecimiento de los lazos sociales (Kaiser, 2005; The World Bank, 2011). Quienes han sufrido éxodos forzados deben contar con lazos sociales y económicos como condición mínima para recuperar su autosuficiencia (Kaiser, 2005). Para ello deben crearse y fortalecerse los múltiples vínculos, entre ellos los económicos y sociales, de las víctimas y sus conexiones con los lugares en que habitan y las centralidades económicas y comerciales (The World Bank, 2011, p. 57).

Esta necesidad es mayor tratándose de las personas en situación de desplazamiento que habitan en las ciudades, en las que la relegación es una desventaja tanto económica como social para las víctimas. Para ello deben crearse y fortalecerse los múltiples vínculos de la población, entre ellos: los económicos, los sociales y las conexiones entre los lugares en los que viven y otros espacios en las ciudades (The World Bank, 2011, p. 57).

Desde una mirada amplia, las redes sociales juegan un papel fundamental en el despliegue de estrategias para el asentamiento y la permanencia de las víctimas en el espacio urbano (Guevara-Corral, 2003; Jaramillo-Marín, 2006). Sin el fortalecimiento de este tipo de organizaciones, las víctimas se quedan casi sin herramientas para encontrar salidas a su situación. De acuerdo con las recomendaciones que en esta materia le han dado diferentes entidades al Estado, se pretende que los vínculos sociales que fortalezcan esta población sean el grupo de apoyo para la distribución y comercialización de los servicios que ella preste en la ciudad (Hunter, 2009; The World Bank, 2011). Por tanto, estos grupos son un elemento clave para la generación de ingresos de la población.

A pesar del influjo de los vínculos sociales en la sostenibilidad de las acciones para la generación de ingresos, los programas estatales que desarrollan este componente tienen falencias en cuanto el apoyo organizativo de la población. Esta debilidad repercute en la implementación de proyectos de emprendimiento de manera sostenible para las víctimas. Así lo expresan los líderes de la población afro ubicada en los barrios Manuela Beltrán, Marroquí y Mojica del Distrito de Aguablanca, en cuya organización participan alrededor de 650 personas que han sido desplazadas de la costa pacífica colombiana, especialmente de los departamentos de Nariño y del Valle del Cauca. De acuerdo con ellos, las entidades encargadas de implementar programas para el autosostenimiento de la población no prestan la debida atención a la formación de nexos sociales. "Se va perdiendo esa conexión de la gente porque no hay el resultado que uno quisiera, tenemos el programa allá, hemos hecho el trabajo, pero sin resultado" (Líderes Afro Aguablanca. Cali, 2013). El fortalecimiento de dichos vínculos no ha sido

posible, entre otras, porque las entidades no conocen las condiciones sociales de la población: "Nosotros hicimos un censo socioeconómico por familia, un año nos demoró eso para saber cómo viven, quiénes trabajan, quiénes estudian, cuál es el presupuesto que recibe mensual esa familia y todo eso lo tenemos, la base de datos, todo para poder elaborar el proyecto y se los queremos pasar, pero no solucionan allá" (Líderes Afro Aguablanca. Cali, 2013).

La intervención estatal para la creación y fortalecimiento de nexos para los proyectos que promueven la autosuficiencia, se ha reducido a la búsqueda de coaliciones con entidades a las que la población podría producirles y venderles bienes y servicios. Esto ha hecho que el Estado haya priorizado incentivar la vinculación, al menos formalmente, de sectores principalmente industriales y comerciales, en programas de generación de empleo (A. Hill, 2004). Para ello, entre otros mecanismos, se ha planteado crear alicientes económicos para quienes se sumen a las iniciativas del gobierno y para realizar convenios público-privados. De manera correlativa a las gestiones en el ámbito industrial y comercial, los programas dirigidos a fortalecer las "capacidades" de las víctimas apuntan a la formación para el empleo, la generación de ingresos y el emprendimiento de la población. Esta función es implementada a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) el cual además debe servir como enlace entre aquellos que terminan los procesos formativos y los posibles empleadores que tengan las respectivas ofertas laborales. De acuerdo con un líder de población en situación de desplazamiento, este programa representa la oportunidad de permanecer en la ciudad con posibilidad de acceder a los servicios y contribuir con el desarrollo de las ciudades. "Toda persona que sea desplazado, víctima, tiene derecho a una

capacitación, y a que luego se le ayude con las empresas para el trabajo para poder seguir viviendo aquí en la ciudad y pagar los gastos de ahí" (Lider población afro desplazada. Cali. Aguablanca, 2013).

No obstante, la manera como se define la oferta de dicha formación se aleja de los estándares que deben tener las "herramientas" para promover la autosuficiencia de las víctimas. Concretamente, la manera como se analiza la "*pertinencia"* de los programas. La definición de la capacitación obedece a la oferta que tiene la institucionalidad a disposición y no a las necesidades de la población ni al medio en el que se supone deben insertarse.

El mismo líder, afirma sobre la manera en que se está implementando este tipo de programas: "El SENA nos hace una capacitación, pero por qué poner al desplazado a dar vueltas. Si dele sus recursos y contactos para que se ponga a trabajarla, pero eso no lo están haciendo, entonces la capacitación queda perdida" (Lider población afro desplazada. Cali. Aguablanca, 2013). De esta manera, la incongruencia de la formación para la autosuficiencia reduce no sólo la mediana garantía de un empleo, sino que se separa aún más de la posibilidad de tejer alianzas que les permita asentarse permanentemente en la ciudad. Es el caso de un grupo de madres cabeza de familia en situación de desplazamiento que viven en Aguablanca y que participaron de un proyecto del SENA para la generación de ingresos. Un líder de la población afro sostiene que, luego de la intervención estatal, la segregación y la falta de recursos se mantienen para ellas por la falta de alianzas para vender sus servicios.

> Ellas **se capacitaron en el Sena y formaron su pequeña empresa** para preparar productos de aseo (…), **pero el trabajo de ellas es informal**,

> trabajan en ventas ambulatorias como es la venta del chontaduro, del pescado, de jugos, frutas, etc. (…) **Por la falta de contactos ellas se quedan vendiendo sus cosas aquí a la misma gente del Distrito**"[51] (Líderes Afro Aguablanca. Cali, 2013)

Estas circunstancias han dado lugar al impulso de proyectos de emprendimiento que no cuentan con un acompañamiento para que se articulen a cadenas productivas formales. Esto ha conducido a que la población recurra al espacio público para poner a producir los recursos otorgados por el Estado. Eliza, quien era profesora en Barbacoas Nariño, antes de ser obligada a dejar este sitio, ha tenido que recurrir a las ventas ambulantes luego de participar en los programas para la generación de ingresos del Estado. "Hice un curso en el SENA de fabricación de calzado, no he recibido nunca un trabajo o proyecto productivo, pero me sirvió haber aprendido (...) salimos con mi madre y mis hermanos a vender calzado, pero usted sabe que a duras penas eso es para medio comer (Eliza. Mujer Afro. Profesora. Habitante Aguablanca, 2014).

La implementación de este tipo de capacitaciones vocacionales, ajenas al análisis de los mercados y a las necesidades de aprendizaje de la población, minan los aprendizajes que tiene la población y devalúan las labores que ésta realizaba antes del desplazamiento. La población no puede aportar en lo que sabe hacer.

La falta de disposición en los programas de generación de ingresos para atender las necesidades y tener en cuenta lo que puede ofrecer la población, se hace visible también en el desconocimiento de su acervo cultural y social. El no

[51]Resaltado de la autora

tener en cuenta el contexto en el que han vivido las víctimas, afecta la permanencia de la población en los programas.

> Yo hice unos cursos en el SENA de cocina. **La escuela era muy buena,** allá iba Harry Sasson y nos daba clase, **nos daban 200 mil** pesos por el curso. **Yo lo perdí** porque nos pusieron a hacer sushi y eso era pescado crudo y para pasar había que probarlo, **y yo dije que cómo me iba a comer**[52] eso y no fui capaz de comerlo (Patricia. Mujer Afro desplazada de Tumaco, 2013).

Lo anterior, aunado a la precariedad que implica este tipo de labores en términos de trabajo digno (Carrillo, 2010; Crisp et al., 2012; Crisp & Refstie, 2011; Rodríiguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010; Villa-Martínez et al., 2007), para que los beneficiarios queden expuestos a ser perseguidas por las autoridades de policía, en razón a ejercer actividades "irregulares" en el espacio público. De esta manera, no sólo se afectan los ingresos que pueden obtener por este tipo de actividades, volviéndolos escasos y variables, sino que se obstaculiza a la vez la integración a la ciudad y la autonomía de la población; en la medida que las posibilidades de las víctimas de "recuperar" sus capacidades se reducen. Esta disminución se profundiza porque los mecanismos dispuestos para que las personas tomen parte en las decisiones sobre el tipo y la oportunidad para desarrollar este tipo de acciones estatales, son escasos.

Se ha establecido que un requisito esencial para el fortalecimiento de la autonomía es la participación de las víctimas (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas

[52] Resaltado de la autora

Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016; Brookings-LSE, 2013; Brookings et al., 2007; Hunter, 2009; Kaiser, 2005). Conforme a lo anterior, el Estado ha determinado que es necesario brindar las condiciones para facilitar que las víctimas hagan parte del proceso de fortalecimiento de autosuficiencia. Pero, para que estas cumplan con su finalidad, las víctimas como corresponsables de su proceso de superación deben comprometerse a hacer parte de las acciones que con esta finalidad defina el Estado (Ministerio de Justicia y del derecho, 2011).

En principio, concebir la participación en estas dos dimensiones, permite que la recuperación de la autonomía se convierta en un proceso transversal y abre espacios para que las víctimas sean parte de los diferentes ámbitos, al facilitar su integración. No obstante, la inexistencia de espacios para que personas como Eliza puedan laborar en aquellas actividades que las hacían productivas y con las que contribuían, a su vez, con sus vecinos y con sus entornos, así como la falta de consideración de los presupuestos sociales y culturales, son muestra de la restricción que tienen las víctimas para participar en los proyectos de generación de ingresos. En ese orden de ideas, la participación de las víctimas en los diferentes momentos de los programas se reduce a un mero requisito, que las entidades dan por cumplido, a través de cualquier medio (Berrío, 2013; Kaiser, 2005; Zarama-Vásquez, 2009).

A pesar de la irrelevancia de la participación en el diseño e implementación de los programas, estos han jugado un rol preponderante a la hora de definir quién puede o no continuar siendo beneficiario de los diferentes programas en la ruta de

atención y superación del desplazamiento. Si bien se ha reiterado la necesidad de no poner "requisitos desproporcionados" a las víctimas en las acciones que buscan la finalización del desplazamiento, y especialmente en los proyectos de generación de ingresos, los condicionamientos hacen parte de la cotidianidad de la ejecución de los programas. En este marco, específicamente la capacitación para el empleo, se ha convertido en sí mismo en una exigencia adicional para acceder a la atención que brinda el Estado.

## 5.3 LOS PROGRAMAS DE AUTOSOSTENIMIENTO Y LA TERMINACIÓN DEL ACCESO A LA ATENCIÓN ESTATAL

Uno de los mecanismos creados para desestimular y aminorar los costos que le implica a los Estados la atención de los migrantes, ha sido incluir en las reglamentaciones de los programas de atención, obligaciones adicionales a las establecidas legamente. Quienes buscan acceder a la atención específica, deben cumplir con los mencionados compromisos para recibirla (Inda, 2006, pp. 46, 48).

La manera como se han enlazado los procesos de formación con la definición de los beneficiarios de la atención, los convierte en una condición de acceso a la misma. Según la idea de que la asistencia a los procesos de formación es una forma de facilitar "espacios" de participación para las víctimas y que su presencia en los mismos expresa su corresponsabilidad, se ha entendido que las ausencias a las actividades de capacitación son una falta a sus compromisos o son evidencia de la inexistencia de las necesidades de las personas que están esperando una respuesta a su situación. En consecuencia, estas personas deben salir de los beneficiarios priorizados para la atención.

Además de la exploración hacia la creación de alianzas y la formación para el empleo como una forma de dar "*herramientas"* a la población que le permita generar "*capacidades"* para gestionar su "desarrollo productivo y social", el Estado ha incluido a las víctimas de manera prioritaria en los programas para la superación de la pobreza extrema. Estos programas se miden por los logros que deben alcanzar los grupos familiares. Dichos logros consideran asuntos relacionados con las diferentes problemáticas que afronta la población en situación de desplazamiento, como son: habitabilidad, educación, ingresos y trabajo, bancarización y ahorro, identificación y acceso a la justicia, entre otros (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE-, 2013; jornadas capacitación Red Unidos. La Isla, 2016).

Una lectura de conjunto sobre dichos logros, presenta un panorama que ve la problemática de la pobreza de manera multidimensional. Por tanto, contempla actividades que van más allá de la autosuficiencia económica, entre ellos relacionadas con educación, dinámica familiar y acceso a la justicia (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE-, 2013). Como es: "El programa de capacitación donde se busca que las familias cumplan los logros básicos, se da apoyo y capacitación para mejorar la vida de todos los miembros de la familia en todos los aspectos" (Funcionario Red Unidos 1, 2013).

No obstante, en la implementación de la misma los requisitos, las actividades y los resultados se relacionan preponderantemente con la generación de ingresos. Este hecho se observa en el acompañamiento realizado por los funcionarios encargados de implementar la estrategia UNIDOS en la comuna cuatro de Soacha "Altos de Cazucá", en el que se encuentra el barrio La Isla.

Dicha estrategia “trabaja con población vulnerable Nivel del sisben [sic], población desplazada y víctima a través de acompañamiento familiar y comunitario con el fin de que las familias superen su condición de pobreza extrema” (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE-, 2013).

Las tareas que la población debe desempeñar durante la formación giran en torno a la forma en que los miembros de las familias pueden ingresar al mercado laboral o crean su propia empresa: “Lo que busca este programa es capacitar a las familias, volverlas laboralmente activas, las forman para lo laboral y las forman en si la familia desea en emprendimiento” (Funcionario Red Unidos 1, 2013). De esta manera la formación para el empleo y el emprendimiento se convierten en el centro de los programas que se implementan para superar la pobreza. Si bien se hace mención al fortalecimiento en otro tipo de asuntos, tales como la educación, ellos desembocan en la generación de ingresos; “otro programa está enfocado a educación, capacita a todas las personas que van de sexto a once de bachillerato y les pagan por estudiar porque quieren volver a las familias activas laboralmente, a toda clase de población” (Funcionario Red Unidos 1, 2013).

La implementación de los procesos de formación acompaña, usualmente, la ejecución de los proyectos sociales. En el caso de la política de atención, los programas de promoción para la superación de la pobreza extrema, la formación para el empleo y el emprendimiento están vinculados con las entregas de ayudas en dinero, la selección de beneficiarios para subsidios, y el ingreso a programas de vivienda, salud, y educación (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE- Red Juntos, 2013).

Si bien dentro de las convocatorias para estas actividades no se les exige a las víctimas que asistan, ellas se sienten obligadas a asistir ante la posibilidad de quedar por fuera de las bases de beneficiarios. Por tanto, para las víctimas cuestionar dichas actividades o sus resultados es una opción que es mejor descartar. En la experiencia de los participantes en las capacitaciones promovidas como parte de la estrategia Unidos en la Casa de Derechos en Soacha, la asistencia a las capacitaciones se ha vuelto un filtro para permanecer dentro del sistema de atención. "Pasó que las que hicieron los primeros talleres no pudieron seguir por alguna circunstancia, entonces ahora que fueron a reclamar o que a mirar en qué iban las ayudas, y que tenían que terminar la capacitación y si no las perdían" (Sandra. Formación para el empleo. Casa de derechos, 2014). El argumento dado es que no cumplieron con todos los requisitos establecidos en la política pública (Inda, 2006). Concretamente, no dieron cuenta de su compromiso con la superación de las vulnerabilidades.

Estos programas también son usados como un mecanismo de exclusión de los beneficiarios: aquellos que finalizan el programa quedan ubicados en un nivel de necesidad de la atención menor, debido a que culminaron otra etapa del proceso (Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014, p. 139). Ellos hacen parte del grupo que tiene las "capacidades (…) de forma tal que no dependan exclusivamente del acompañamiento institucional" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016).

Al tener como base que las obligaciones del Estado respecto a la generación de ingresos son de medio, las entidades ejecutoras justifican que con los procesos de formación se han entregado los instrumentos para que las víctimas puedan integrarse al mercado comercial y laboral. En este orden de ideas, ya sea durante o al final de los procesos formativos, las entidades pueden mostrar indicadores de víctimas que están en camino a recobrar su autonomía (Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria, 2013; Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016; DANE & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2015a, 2015b, 2015c).

Sin embargo, bajo esta premisa no se examina qué sucede con los beneficiarios si el proyecto productivo falla, si las personas no logran articularse legalmente y de manera estable a los mercados laborales. Tampoco existe un interés en establecer qué sucede, si aun cumpliendo con todo el proceso de capacitación y con las etapas de los programas de emprendimiento, las víctimas no logran contar con un medio de subsistencia que les permita vivir con independencia de la ayuda estatal (Inda, 2006, p. 56; White et al., 2015, p. 5).

La exclusión o la reubicación en la priorización de los beneficiarios se hace sin tener en cuenta el impacto producido en la vida de la población participante en el programa (Inda, 2006), o sea sin establecer si existen cambios o no en relación

con la promoción y el mejoramiento de las capacidades personales de los beneficiarios (Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014, pp. 139–140), y si con el incremento de los ingresos familiares y personales se puede llegar a la sostenibilidad de la persona y su grupo familiar, entre otros. La falta de reflexión en torno a estos asuntos, da lugar a que los proyectos como fuente de recursos estable sean casi nulos (Crawford et al., 2015; White et al., 2015; Zarama-Vásquez, 2009).

En consecuencia, los programas de autosostenimiento se convierten en un factor que disminuye las posibilidades de las víctimas para conseguir una salida sostenible a su situación. La rebaja de la atención sin la superación de la situación de vulnerabilidad, ligada a los otros criterios que se han diseñado para dar cuenta de la autosuficiencia sobre la base del empobrecimiento de la población, crean una situación de inseguridad para las víctimas (Holtzman & Nezam, 2003, p. 140; Kumar-Das, 2011). Las personas en situación de desplazamiento tienen que responder por un conjunto de obligaciones y costos que no se les exige al resto de los habitantes pobres (Hunter, 2009, p. 3). Este conjunto de obligaciones, tales como que desarrollen un proyecto económico exitoso o que se articulen de manera estable al mercado laboral formal, les pone una carga adicional que las sitúa en situación de vulnerabilidad mayor que la de los habitantes urbanos tradicionales (Holtzman & Nezam, 2003, p. 140).

Dichas cargas se hacen más gravosas, puesto que ya no cuentan con la misma atención específica que les debe brindar el Estado (Atehortúa-Arredondo & Fuentes-Becerra, 2014, p. 135). Todo ello, debido a que las entidades pueden decir que han avanzado hasta “el mismo plano de las personas con necesidades

similares" y han iniciado la etapa de "soluciones duraderas" (Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, 2016). En consecuencia, las personas en situación de desplazamiento dejan de ser consideradas víctimas para pasar a asumir su ciudadanía como pobres urbanos.

# 6. A MANERA DE CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo ha sido mostrar cómo se han producido diferentes maneras de espacialización en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado, describir algunos de sus efectos y demarcar los retos que de ahí se desprenden para la integración local y la superación de las vulnerabilidades asociadas al fenómeno. Si para algo han servido estas formas de espacialización es para consolidar una forma específica de gestión de la atención a la población: la de incrementar los indicadores de eficacia del sistema de atención y avanzar hacia la cesación del desplazamiento; sin que ello implique, necesariamente, la superación de las vulnerabilidades asociadas al fenómeno. Para ello, me dispuse a reconstruir las dinámicas de la espacialización de la población en situación de desplazamiento, al interior de las ciudades. Esta reconstrucción la hice a partir de encontrar las pautas comunes que, a pesar de las diferentes características e historias, de los énfasis particulares y los diferentes niveles de desarrollo en lo referente a la atención de la población en situación de desplazamiento, existen en las tres ciudades que han sido receptoras de esta población.

Como resultado de esa lectura, examiné tres procesos de espacialización de las víctimas en el país y su vinculación con la instauración del desplazamiento forzado como un objeto preeminentemente jurídico, cuya existencia está mediada por las disposiciones normativas estatales. Esta definición del desplazamiento forzado interno ha permitido dirigir el debate hacia la esfera jurídica, concretamente hacia la administración de justicia. Este direccionamiento ha entrañado la paulatina y continua desvinculación del desplazamiento forzado de las causas, condiciones y circunstancias

políticas y sociales que hacen parte de su aparición y continuación. Esta separación le ha permitido al gobierno responder casi exclusivamente a los requerimientos puntuales hechos por vía judicial y, a partir de dichas solicitudes, decidir qué asuntos atender y cómo abordarlos. Específicamente, ha posibilitado reducir la gestión del desplazamiento a dos ejes cuyo contenido ha sido debatido continuamente en la esfera judicial: la atención del fenómeno, concentrándose en las labores tendientes a la atención humanitaria y económica para la vivienda, la alimentación y la vivienda, y el acceso a los derechos de las víctimas, especialmente en el registro de las personas en bases de datos que faciliten el acceso a servicios tales como salud y educación.

En forma paralela, les ha permitido a las entidades encargadas de administrar el sistema de atención al desplazamiento definir la "mejor manera" para solventar los problemas del mismo y para declarar la cesación de la situación de desplazamiento de la población. En ese horizonte, la política de atención ha dispuesto sus lugares de asentamiento, con el objeto de brindar condiciones óptimas para el cumplimiento de los indicadores con los que se mide la pertinencia del sistema de atención. Estas delimitaciones han contribuido a crear un modelo de atención cuyo acento está puesto en la localización de la población, de tal manera que los propósitos de finalización de la atención y de cesación del desplazamiento puedan ser alcanzados.

La implementación de la política para la atención y superación del desplazamiento, ha requerido que la población permanezca en jurisdicciones específicas dentro del territorio nacional, como condición para que esta acceda a la totalidad de los programas previstos para la reparación de sus derechos. Así mismo, se ha vinculado el acceso a los programas con los sitios en que ella debe localizarse, a través de enfatizar algunos de los componentes de la atención y superación al desplazamiento. Esto ha

ocurrido con el retorno y con la vehemencia en que este se propone, a través de la política pública, como salida plausible para superar las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. Sin embargo, la localización de la población no se restringe a direccionar el asentamiento de la población al interior del territorio nacional y a enfatizar el retorno. El tercer proceso de espacialización se lleva a cabo a través de orillar a las víctimas, en sentido literal y figurado, para que permanezcan en la periferia urbana.

En la implementación de la política de atención, a través del uso de instrumentos de la política de planeación local, se ha conducido a la población para que se mantenga en los bordes de las ciudades: en la frontera que divide a la ciudad entre el espacio en que los habitantes tienen condiciones de acceso a diferentes servicios y bienes para satisfacer sus necesidades y aquellos lugares donde dichos servicios son una mera promesa. De esta forma, en medio de la protección reforzada de los derechos que otorga el ordenamiento constitucional a las víctimas de desplazamiento, se ha puesto a las personas en una situación límite, una situación en la que a pesar de cumplir con los requisitos que pone el sistema para la atención, tales como la inscripción en las bases de datos, la asistencia a las actividades, el aprendizaje para transitar los canales burocráticos, las posibilidades de tener garantía a los derechos son mínimas, debido a las barreras creadas para que ellos accedan a la ciudad. Situación en la que deben permanecer a la expectativa de que el Estado cree las condiciones para superar el desplazamiento.

Contrario a los propósitos de la política de atención, se genera un escenario en el cual la posibilidad de resarcir los daños causados por el desplazamiento es mínima. Entre otras razones porque el aislamiento y la falta de condiciones de acceso a servicios convierten las respuestas que da el Estado para subsanar las vulnerabilidades de la

población en un impedimento para el restablecimiento de derechos: acciones inmediatas, insostenibles, que no permiten transformar la situación de vulnerabilidad que afrontan las víctimas.

A pesar del planteamiento sobre la necesaria integración local de las víctimas, para hablar de salidas duraderas al desplazamiento; como también, el que sean las personas quienes decidan, de manera autónoma y voluntaria, cuál es la mejor manera para alcanzar la reparación a sus derechos, ; la implementación de la política ha entorpecido y obstruido, entre otros, el cumplimiento de estos requisitos. En consecuencia, durante la ejecución de los diversos programas y proyectos para las víctimas, se han producido efectos discordantes con los objetivos explícitos de aquella.

Es así como las entidades encargadas de ejecutar la política han pasado por alto muchos de estos efectos; al no afectar directamente los resultados que han sido el centro de las preocupaciones, ni el cumplimiento de los indicadores de eficacia del sistema de atención, estos no son considerados. Pero, la espacialización si ha sido una manera de zanjar las diferencias entre las demandas de la población, en cuanto a su integración y acceso a la ciudad, y el supuesto incremento del cumplimiento en los indicadores de avance del sistema de atención.

La población en situación de desplazamiento ha reclamado su reconocimiento como habitantes urbanos y su inclusión en los procesos de construcción y producción de la ciudad. Se ha organizado, ha construido y hecho presente el estatus específico al que pertenece, entre otras estrategias, con el ánimo de que el Estado cumpla con las obligaciones que tiene, tanto por el desplazamiento como por el hecho de ser ciudadanos. En ese orden de ideas, más que la atención específica para ellos, exigen su

caracterización como sujetos cuyos derechos deben ser garantizados durante su asentamiento en la ciudad.

El asentamiento de población en situación de desplazamiento, y su inmersión en los diferentes ámbitos de lo urbano, ha permitido la visualización de la "otra ciudad". Las acciones de las víctimas en aras de su inclusión producen resultados que van más allá de las periferias en las que habitan. Esto ha causado diversas controversias, y ha hecho que los gobiernos de las ciudades reconozcan a las personas en situación de desplazamiento como actores en la transformación de la ciudad. Sin embargo, pocas veces lo ven como un factor positivo en términos del desarrollo y del ordenamiento urbano.

Por esta razón, las autoridades locales tratan de conjurar el asentamiento de la población en situación de desplazamiento. Para ello, utilizan los instrumentos que tienen a la mano: la normativa de la planeación para el desarrollo y para el ordenamiento local. La discrecionalidad de los gobiernos locales para definir la normativa que rige en los entes territoriales, permite el ejercicio de la facultad de vigilancia y de policía como un instrumento para limitar el asentamiento y las actividades de esa población dentro de ciertos lugares de la ciudad. Con base en las directrices de la planeación local, estas personas se ven obligadas a localizarse en aquellos sitios donde la subsistencia se hace más difícil por la imposibilidad de tener otras fuentes diferentes a la atención especial dispuesta por el Estado para las víctimas de este hecho.

La autonomía de la producción normativa para la planeación local hace que, al menos a primera vista, las medidas administrativas particulares no riñan con las políticas de restablecimiento de derechos y para la superación del desplazamiento. En esa medida, pueden convivir ambas políticas. Es así como los gobiernos locales pueden hacer uso de

estos instrumentos para mantener en las márgenes a la población, sin que esto sea tomado como un retroceso de la política local para la protección al desplazamiento o como una vulneración de sus compromisos referentes a esta problemática. A la población se le reconoce como víctima de desplazamiento pero se omite tenerla en cuenta en otros ámbitos, esta omisión permite que sea tratada sin que medien sus particularidades específicas, como son las circunstancias personales o contextuales que dificultan su posibilidad de acceder a los diferentes servicios estatales. De esta manera, las víctimas son excluidas, como una forma de desestimular la permanencia de quienes se encuentran en la ciudad y la futura llegada de personas en la misma situación.

Si bien las políticas locales de ordenamiento territorial y de atención al desplazamiento han sido una forma de reducir los ámbitos en que puede actuar la población, no han sido los únicos instrumentos que han afectado su acceso a la ciudad. En la implementación de las políticas de atención, se han desplegado diversas acciones que han aplicado los parámetros de espacialización que se han creado y fortalecido a través de diferentes mecanismos.

La política de atención ha dispuesto un conjunto de acciones para superar las vulneraciones derivadas del desplazamiento forzado. No obstante, la forma en que son diseñados, aplicados e interpretados, encubre un conjunto de manifestaciones de la espacialización y relegación que vive la población en las ciudades. A través de la definición y focalización de la intervención en el territorio, se han introducido requisitos adicionales para el acceso a los programas y proyectos. También se ha omitido la intervención para replantear proposiciones o actividades que puedan interferir con las circunstancias fácticas o normativas que han circunscrito el asentamiento y la actuación

de la población a determinados sitios. De esta manera, se han perpetuado las condiciones que obstaculizan la integración de las víctimas al espacio urbano.

Circunstancias como la estigmatización de las víctimas, y las barreras para el acceso a los diferentes ámbitos de producción del espacio urbano, entre ellos el espacio público como espacio de deliberación y de generación de recursos para la autonomía política y económica de la población, se mantienen a pesar del mejoramiento en la aplicación de los indicadores que el sistema genera en relación con la superación de vulnerabilidades asociadas al desplazamiento. Es así como, tras la apariencia de ampliación de los objetivos del ordenamiento jurídico a favor de las víctimas y del avance en el cumplimiento de los mismos, continúa la marginación de la población y la consecuente denegación de la protección de sus derechos. Esta situación crea un contexto que posibilita que la población en situación de desplazamiento pierda la especial protección que tiene para superar las vulnerabilidades asociadas a él.

La población, que ya ha sido excluida de la ciudad, se ve enfrentada al riesgo de ser eliminada del sistema de atención, sin que haya encontrado una salida duradera al desplazamiento. Bajo los parámetros creados en la implementación de las diversas políticas dirigidas a las víctimas, se ha creado un escenario en el cual las personas deben mantenerse en un nivel que les permita conservar la esperanza de obtener una salida duradera a su situación. Es decir, la implementación de los programas y proyectos para esta población ha creado una franja de vulnerabilidad en la que la población debe permanecer para sobrevivir: una zona, espacial y de acceso a derechos, en la que se garantice, en palabras de Aparicio, “el fin de mantenerlas ‘vivas’ y que puedan desplazarse a través de los canales burocráticos” (2012, p. 114).

Las víctimas, expectantes a la llegada de la respuesta estatal que pondrá fin a su trasegar, se adaptan para continuar en las condiciones de relegación que les exige conservar el sistema de atención. Sin importar la forma que le dé a dicha respuesta la entidad de turno, la población hace lo posible para mantenerse en la ventana de observación del Estado, para no desaparecer, para subsistir como beneficiaria de los programas, pero sobre todo para no desvanecerse, de nuevo, como ciudadanos colombianos.

En ese sentido, la espacialización de las víctimas en el espacio urbano profundiza las variadas formas que asume "la continua, masiva y múltiple vulneración de derechos", causa y efecto de su situación. De esta manera, el fenómeno se convierte en una representación de las múltiples facetas de la suspensión de derechos que sufre la población en medio de la implementación del sistema de atención. Y, es una muestra de la manera en que dicha suspensión se convierte en una condición para el acceso a una respuesta estatal.

# 7. ALGUNAS LÍNEAS PARA OTRAS INVESTIGACIONES

Al enfocar el análisis en los diversos tipos de espacialización surgen nuevas preguntas que a futuro sería de gran relevancia analizar a fondo. Algunas de estas preguntas que sugiero, serían aportes importantes en otras vías y con otros enfoques que también podrían ayudar a profundizar sobre el conocimiento sobre los debates a los que me he referido en este trabajo, algunos de ellos son:

- Sería útil hacer una lectura en detalle de las contribuciones que ha hecho la población en situación de desplazamiento al desarrollo urbano. Así mismo, sería importante acercarse a los conceptos de desarrollo urbano, cuestionarlos y ver cómo se pueden redefinir con base en las miradas y acciones de esa población. Este asunto se toca tangencialmente en los capítulos 2 y 3 de este trabajo, ya que no era el centro de las discusiones que se proponen. Sin embargo, es un factor importante a la hora de incidir en los escenarios en que se debate los mecanismos de inclusión de las víctimas, en un horizonte de reparación y reconciliación.
- También puede ser relevante estudiar los aprendizajes de la población en el uso de los instrumentos jurídicos, el lugar que ocupa en los repertorios de acción colectiva y política; la manera como este uso ha configurado las acciones colectivas e individuales de la población; y la relación de estas con el ejercicio ciudadano de las personas en situación de desplazamiento.
- El estudio del ejercicio de la participación por la población en situación de desplazamiento, los cambios que ha introducido la política en los mecanismos,

ámbitos e instrumentos para promover que las víctimas tomen parte en las diferentes actividades de las políticas y la posibilidad que tienen de garantizar el derecho de las víctimas a la ciudad.

- Desde el inicio de este trabajo y hasta ahora, la frase del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 que dice que las víctimas deben "asumir su ciudadanía" ha estado presente. Con base en tal planteamiento creo que una pregunta pertinente es: cuál es el alcance del mismo. También, creo que es oportuno volver a preguntar, con base en esa afirmación, qué están entendiendo por ciudadanía las entidades encargadas de la reparación de los derechos y de la atención a las víctimas. Así mismo, explorar los efectos que tiene esta concepción en los programas de reparación de derechos propuestos por el Estado.
- Un asunto, un poco más concreto, tiene que ver con la participación de las autoridades locales en la valoración de la superación de las vulnerabilidades de la población. En este sentido, puede indagarse si estas entidades han intervenido, en caso afirmativo de qué forma lo han hecho, a través de qué actividades y en qué momentos.
- Por último, creo que podría hacerse un análisis sobre cómo la exigencia reiterada por parte de las entidades a las víctimas para que vayan de un lugar a otro del país, con el fin de llenar los requisitos del sistema de atención, ha fortalecido y dimensionado el sesgo sedentario de la política.

# 8. TRABAJOS CITADOS

## 8.1 BIBLIOGRAFÍA


ACNUR, Soacha. Gobierno Municipal. Bienestar para todos, & PNUD Colombia. (2013). *Construyendo Soluciones Sostenibles*. Soacha.

Ahmad, N. (1992). Choice of Location and Mobility Behaviour of Migrant Households in a Third World City. *Urban Studies*, *29*(7), 1147–1157. https://doi.org/10.1080/00420989220081091

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría del Habitat. Subdirección de Participación-Subsecretaría de Cordinación Operativa. (2015). *Estrategia de Convivencia y Arraigos territoriales (ECAT)*. Bogotá.

Aleinikoff, T. A. (2015). *From Dependence to Self-Reliance: Changing the Paradigm in Protracted Refugee Situations* (TransAtlantic Council on Migration). Washington.

Alianza por los derechos humanos Universidades de Antioquia-Universidad de Minnesota, & Red de enseñanza clínica del derecho. (2015). *Procesos de reasentamiento de población vulnerable en colombia.*

Alzate-Quintero, G. A. (2014). Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977-1986). *Estudios Políticos*, *1987*(44), 191–217.

Aparicio, J. R. (2005). Intervenciones etnográficas a propósito del sujeto desplazado: estrategias para (des)movilizar una política de la representación. *Revista Colombiana de Antropología*, *41*(enero-diciembre), 135–169.

Aparicio, J. R. (2012). Los desplazados internos: entre las positividades y los residuos de las márgenes. *Revista de EStudios Sociales*, (43), 108–119.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2007). *Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004*. Universidad de Antioquia.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2009). Límites para el concepto de desplazamiento forzado intraurbano. El papel de la acción de tutel y de la jurisprudencia en su construcción. *Diálogo de Saberes*, (30), 241–260.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2010a). La protección de bienes urbanos. Avances en la política pública de Medellín. *Estudios Sociojurídicos*, *12*(2), 247–272.

Atehortúa-Arredondo, C. I. (2010b). Política pública y desplazamiento forzado. La realidad de la aplicación del sistema de atención. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, *12*(1), 173–198. Retrieved from http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewArticle/1189

Atehortúa-Arredondo, C. I., & Fuentes-Becerra, D. (2014). Efectos desapercibidos de la sentencia T/025de 2004: sobre la necesidad de un aproximación cualitativa a la situación de desplazamiento. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (22), 121–145.

Bakewell, O. (2008). “Keeping Them in Their Place”: the ambivalent relationship between development and migration in Africa. *Third World Quarterly*, *29*(7), 1341–1358. https://doi.org/10.1080/01436590802386492

Banerjee, P. (2016). Permanent exceptions to citizens: the stateless in South Asia. *International Journal of Migration and Border Studies*, *2*(2), 119–131. https://doi.org/doi:10.1504/IJMBS.2016.075584

Barnett, M. N. (2010). *The International Humanitarian Order*. *International Relations*. Retrieved from http://www.worldcat.org/title/international-humanitarian-order/oclc/695692823?referer=br&ht=edition

Belcher, O., Martin, L., Secor, A., Simon, S., & Wilson, T. (2008). Everywhere and nowhere: The exception and the topological challenge to geography. *Antipode*, *40*(4), 499–503. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2008.00620.x

Berrío, J. M. (2013). Público Las mesas de participación de víctimas : ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Publico*, (31), 2–33.

Boaventura, D. S. S., & García-Villegas, M. (Eds.). (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. El paisaje de las justicias en sociedades contemporáneas*. Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coimbra CES, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Bocarejo, D. (2011). Dos paradojas del multiculturalismo colombiano: la espacialización de la diferencia indígena y su aislamiento político. *Revista Colombiana de Antropología*, *47*(2), 97–121.

Brookings-LSE. (2010). *Supporting Durable Solutions to Internal displacement: the role of international Organizations* (Project Internal Displacement). London.

Brookings-LSE. (2013). *Durable solutions to internal displacement: the role of states facing internal displacement*. London.

Brookings, & Universidad de Bern. (2007). *Cuándo termina el desplazamiento* (Vol. 1). Washington.

Brookings, & Universitat Bern. (2007). *Expert seminar on protracted IDP situations* (Brookings-Bern proyect). Geneva. Retrieved from papers2://publication/uuid/9823DEF6-1E37-426B-8E94-112296253B21

Brookings, Universitat Bern, & Georgetown University. (2007). *When Displacement ends. A framework for durable solutions*. *Review Literature And Arts Of The Americas*.

Calvo-Isaza, O., & Parra-Salazar, M. (2012). *Medellín (rojo) 1968. Protesta social, secularización y vida urbana en las jornadas de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*. Bogotá: Planeta.

Carrillo, A. C. (2010). Internal displacement in Colombia: humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges. *International Review of the Red Cross*, *91*(875), 527. https://doi.org/10.1017/S1816383109990427

Castro-Buitrago, E. (2015). Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colomba. In *Conversatorio-taller: diálogos con expertos: aportes desde el enfoque migratorio al PNACC y a la construcción de política pública nacional de cambio climático* (pp. 1–2). Bogotá: OIM Development fund.

Cea-Egaña, J. L. (1984). hermeneutica constitucional, soberanía legal y discrecionalidad administrativa. *Revista Chilena de Derecho*, *11*(7), 8–16.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Retrieved from http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf

Chimni, B. S. (2004). From resettlement to involuntary repatriation: Towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *Refugee Survey Quarterly*, *23*(3), 55–73. https://doi.org/10.1093/rsq/23.3.55

Christensen, A., & Harild, N. (2009). *Forced Displacement. The Development Challenge* (Social development conflict, crime and violence). *Social development conflict, crime*

*and violence*. Washington. Retrieved from http://www.pacificdisaster.net/pdnadmin/data/original/SDD_2009_forced_displacement.pdf

Comisión de Seguimiento a La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. (2010). *Tercer Informe De Verificación Sobre El Cumplimiento De Derechos De La Población En Situación De Desplazamiento*. Bogotá.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-. (2015). *Informe sobre el 156 Período de Sesiones de la CIDH*. Washington.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. CODHES. (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas*. Bogota: ACNUR CODHES.

Crawford, N., Cosgrave, J., Haysom, S., & Walicki, N. (2015). *Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile*. London.

Crisp, J., Morris, T., & Refstie, H. (2012). Displacement in urban areas: new challenges , new partnerships. *Disasters*, *36*(Idmc), 23–42.

Crisp, J., & Refstie, H. (2011). The urbanisation of displaced people. *Civis. Sharing Knowleds and Learning from Cities*, (5), 1–8.

Cruz-Parcero, J. A. (2006). Los métodos para los juristas. In C. Courtis (Ed.), *Observar la ley* (pp. 17–39). Madrid: Editorial Trotta.

DANE, & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015a). *Boletín técnico*. Bogotá.

DANE, & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015b). *Encuesta de goce efectivo de derechos. Presentación de resultados marzo 2015*. Bogota.

DANE, & Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015c). *Encuesta de Goce Efectivo de Derechos EGED 2013 -2014*. Bogotá. Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/EGED/Boletin_EDGE_2013_14.pdf

De Lucas, J. (2006). Las otras geografias.pdf. In J. Nogué & J. Romero (Eds.), *Las otras geografías* (pp. 139–156). Valencia: Tirant lo Blanch.

Deng, F. Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, Pub. L. No. resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 14320 14 (1998). Consejo Económico y social de las Naciones Unidas. Retrieved from http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022

Departamento Historia y cultura. Instituto Popular de Capacitación. (1989). *Esto antes era una manga. Los barrios y su historia*. Medellin.

Equipo de participación dinamizadores territoriales. (2014a). *Informe de trabajo. Localidades Ciudad Bolivar, Usme.* Bogota.

Equipo de participación dinamizadores territoriales. (2014b). *Informe de trabajo. LOCALIDADES CIUDAD BOLÍVAR - USME ALTA CONSEJERÍA PARA LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS, LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN*. Bogota.

Erazo, A. (2014). *"Doña gentrificación" toca las puertas del centro de Cali, pero le negaran la entrada.* (Grupo de investigación derecho a la ciudad). Quito.

Esquirol, J. (2003). ¿Hacia dónde va Latinoamérica? Una crítica al enfoque sociojurídico sobre América Latina. In M. Garcia & C. Rodriguez (Eds.), *Derecho y sociedad en américa latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos* (1st ed., pp. 93–102). Bogota: Ilsa.

Esquirol, J. (2011). The Turn to Legal Interpretation in Latin America. *American University*

*Law Reviwe*, *26*(4), 1031–1072.
Fernández, A., & Vidal, R. (2003). Colombia: el final del desplazamiento o el fin de la atención? *Migraciones Forzadas*, (16/17), 24–26.
Ferris, E., & Halff, K. (2011). Desplazamientos internos prolongados : ¿ su solución es la integración local ? *Revista Migraciones Forzadas*, (38), 38–39.
Ferris, E., Mooney, E., & Stark, C. (2011). *The report from responsiblity to response: Assesing National Aproaches to Internal displacement*. London.
Fitzpatrick, P. (1998). *La mitología del derecho moderno*. Mexico: Siglo veintiuno editores.
Fuentes-Becerra, D., & Atehortúa-Arredondo, C. I. (2015). Sobre el sujeto-víctima : configuraciones de una ciudadanía limitada., *15*, 65–77.
Fundación Arias para la paz y progreso humano, HABITAT, & Consejería para el desarrollo la seguridad y la paz. Alcaldía de Santiago de Cali. (2000). *Hacia la construcción de un modelo para el tratamiento integral e integrador del desplazamiento forzoso , en Cali y el Suroccidente Colombiano*. Cali. Retrieved from http://www.derechos.org/nizkor/colombia/desplazados/2000.html
Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Universidad EAFIIT.
Gallego-Súarez, S. A. (2013, May 20). Altos de la Florida , más de veinte años aguantando sed. *Periodismo Público.com*, pp. 2–5. Bogotá.
García-Villegas, M. (2008). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
García-Villegas, M., & Rodríguez-Garavito, C. (2003). Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. In M. García-Villegas & C. Rodríguez-Garavito (Eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos* (pp. 16–66).
Gilbert, A., & Gugler, J. (1982). *Cities, Poverty and Development- Urbanization in the Third World 1982*.
Gilbert, A., & Ward, P. (1985). *Housing, the state and the poor. Policy and practice in three Latin American cities*. London: Cambridge university Press.
Gilbert, A., & Ward, P. (1988). Land for The Rich, Land for The Poor. In J. Gugler (Ed.), *The urbanization of the third world* (pp. 129–137). Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1002/jid.3380010210
Giraldo, O. F. (2015). Acaparamiento de tierras en Colombia. *Biodiversidad*, *85*(3), 4–7. https://doi.org/10.13140/2.1.4041.7605
Gonzalez-Jácome, J. (2007). Exceptionalism as a colonial tool in moder international law. *International Law*, (10), 15–42.
Guardiola-Rivera, O., & Sandoval-Villalba, C. (2003). Estudio Preliminar. In *Derecho y globalización* (p. 291). Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Pensar. Pontificia Universidad Javeriana, Siglo del Hombre editores.
Guevara-Corral, R. D. (2003). La Nueva colonización urbana. El desplazamiento forzado. *Anuario Americanista Europeo*, (1), 191–205.
Guevara, T. A. (2014). Conflictos urbanos y pujas entre modelos de ciudad. Buenos Aires (2001-2011). *Cuadernos Geográficos*, *53*(2), 5–24. Retrieved from http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/download/2526/2778
Gugler, J. (1982). Overurbanization Reconsidered. In J. Gugler (Ed.), *The urbanization of the third world* (pp. 74–92). Oxford: Oxford University Press.

Gupta, A. (2012). *Red Tape. Bureacracy, structural violence, and poverti in India*. London: Duke university.

Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, *53*(4), 23–39.

Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. (Akal, Ed.). Madrid.

Hill, A. (2004). Protection versus promotion of IDP livelihoods in Colombia. *Forced Migration Review*, (20), 21–23.

Hill, R., Diener, K. J., Miller, S., & White, T. (2006). IDP Livelihoods and Personal Security: Case Studies from Colombia and Sudan. *Refugee Survey Quarterly*, *25*(2), 40–59. https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0124

Holston, J. (2009). Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries. *City & Society*, *21*(2), 245–267. https://doi.org/10.1111/j.1548-744X.2009.01024.x.City

Holston, J., & Appadurai, A. (1996). Introduction: Cities and Citizenship. In J. Holston (Ed.), *Cities and citizenship* (pp. 1–20). Durham: Duke university. https://doi.org/10.1215/08992363-8-2-187

Holtzman, S. B., & Nezam, T. (2003). *Living in Limbo. Conflict-induced displacement in Europe and Central Asia*. Washington: The World Bank.

Holzer, E. (2013). What Happens to Law in a Refugee Camp? *Law & Society Review*, *47*(4), 837–872. https://doi.org/10.1111/lasr.12041

Hunter, M. (2009). The Failure of Self-reliance in refugee Settlements. *POLIS Journal*, *2*, 1–46. Retrieved from http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-09/meredith-hunter-winter-09.pdf

IDIGER. (2012). Altos de la Estancia. Un ejemplo de resilencia. Retrieved from http://issuu.com/fopae/docs/altos_de_la_estancia

IDIGER. (2015). *Informe de gestión social parque de protección por riesgo Altos de la Estancia. agosto de 2013 - enero de 2015*.

IDIGER, Organización Internacional para las migraciones OIM, & Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá humana. (2014). *Reasentamiento por alto riesgo en Bogotá avances y desafíos*. Bogota: Organización internacional para las migraciones OIM.

Inda, J. X. (2006). *Targeting Immigrants. Goverment, Technology , and Ethics*. Malden: Blackwell Publishing.

Jaramillo-Arbelaez, A. M., Sanchez-Medina, L. A., Colorado, M., Diaz, G. P., & Osorio, A. (2008). *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. (P. Riaño & M. I. Villa-Martinez, Eds.). Medellín: Corporación Región, The University of British Columbia.

Jaramillo-Marín, J. (2006). Reubicación y restablecimiento en la ciudad. Estudio de caso con población en situación de desplazamiento. *Universitas Humanistica*, (62), 143–168.

Jaramillo-Marín, J. (2008a). Representaciones y prácticas discursivas sobre la política de atención a la población en situación de desplazamiento. Estudio de caso en Bogotá. *Universitas Humanistica*, (65), 197–234.

Jaramillo-Marín, J. (2008b). Restablecimiento de derechos, derecho a la ciudad y construcción de ciudadanía para las poblaciones desplazadas en Bogotá. *Papel Político*, *13*(2), 523–564.

Kaiser, T. (2005). Participating in Development? Refugee protection, politics and developmental approaches to refugee management in Uganda. *Third World Quarterly*, *26*(2), 351–367. https://doi.org/10.1080/0143659042000339155

Kälin, W. (2010). *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin* (Vol. 10052). New York.

Kumar-Das, S. (2011). International and regional guidelines for IDP return and Resettlement. In N. Withana (Ed.), *Ending the Displacement Cycle : Finding Durable Solutions through Return and Resettlement* (pp. 15–27). Colombo: Regional Centre for Strrategic Studies.

Lefebvre, H. (1974). la producción del espacio. *Revista de Sociología*, (3), 219–229. https://doi.org/10.2307/144191

Lipton, M. (1982). Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development. In J. Gugler (Ed.), *The urbanization of the third world* (pp. 40–51). Oxford: Oxford University Press.

Lopera-Morales, J. E. (2015). *La formación de agenda pública y gubernamental sobre el desplazamiento forzado en Medellín (2002-2007)*. Universidad de Antioquia.

Lopez-Caicedo, J. (2013). Red unidos y momentos en las visitas. Retrieved September 15, 2013, from https://prezi.com/bdptxwslcani/red-unidos-y-momentos-en-las-visitas/

López-Medina, D. E. (2000). *El Derecho de los Jueces*. Bogotá: Universidad de los Andes, LEGIS.

Makhulu, A. (2002). New Housing, New Dreams? Southern Delft Housing Scheme, Cape Town, South Africa, 1999. *Public Culture*, *14*(643), 14–16.

Malkki, L. (1992). National geographic: the rooting of peoples and the territorialization of national identity among scholars and refugees. *Cultural Anthropology*, *7*(1), 24–44. https://doi.org/10.1525/can.1992.7.1.02a00030

Malkki, L. (1995). Refugees and exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *Annual Reviews Antropology*, (24), 495–523.

Medellín-Lozano, F., Rinaudo-Ramos, U., & Red de Solidaridad Social. (2000). Desafíos de la política de reasentamiento de población desplazaa por la violencia. In W. Partiridge (Ed.), *Reasentamiento en Colombia* (pp. 245–288). Bogotá: Banco Mundial Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados Red de Solidaridad Social Presente, Antioquia.

Mejía, M. F., & Mojica Flórez, J. (2015). *Conocimientos necesarios sobre las tierras rurales en Colomba*. Bogotá: OXFAM.

Ministerio de Justicia y del derecho. Decreto 4800 de 2011, Pub. L. No. 4800 DE 2011 de 20 de diciembre de 2011 (2011). Colombia: Ministerio de Justicia y del derecho.

Mitchell, T. (2009). How Neoliberalism Makes Its World: The Urban Property Rights Project in Peru. In P. Mirowski & P. Dieter (Eds.), *the road frommont pèlerin. The Making of the Neoliberal Thought Collective* (pp. 386–416). Cambridge: Harvard Press University.

Mooney, E. (2003). Haciendo visible el final para los desplazados internos. *Migraciones Forzadas*, (16/17), 28–30.

Mooney, E. (2004). Cuando lo "temporal" dura demasiado, 64–66.

Mooney, E. (2005). The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern. *Refugee Survey Quarterly*, *24*(3), 9–26. https://doi.org/10.1093/rsq/hdi049

Mooney, E. (2010). Bringing the end into sight for internally displaced persons. *International Migration*, 4–7. Retrieved from http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2010.00629.x/full

Mosquera-Torres, G., Aguilera, R., Carrejo, D., & Garcia, B. (1989). *Procesos de*

*autoconstrucción en Cali*. Cali: Centro de estudios del habitat popular. Universidad Nacional de Colombia.

Muggah, R. (2001). *Partner or Perish : Reviewing Public-Private Partnerships for Return and Resettlement of IDPs in Colombia*. *International Studies*. New York. Retrieved from http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.264008

Mundt, A., & Ferris, E. (2008). *Durable solutions for IDPs in protracted situations: Three case studies*. *Brookings-Bern Project on internal displacement*. Camberra.

Murcia, J. A. (2011). *Población desplazada en Medellín: acción colectiva y reivindicación del derecho a la ciudad, 2000-2009*. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Colección Mejores trabajos de grado.

Naranjo-Giraldo, G. (2004a). Ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia: Una relación Conflictiva interpretada desde la teoría del reconocimiento. *Estudios Políticos*, *25*(julio-diciembre), 137–160.

Naranjo-Giraldo, G. (2004b). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia el "reasentamiento de hecho" y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. In *El Desplazamiento Forzado, Dinámicas De Guerra Exclusión Y Desarraigo* (pp. 279–310).

Naranjo-Giraldo, G., Morales-Lopera, J. E., & Granada-Vahos, 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 desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, (35), 81–105.

Oldfield, S., & Greyling, S. (2015). Waiting for the state: a politics of housing in South Africa. *Environment and Planning A*, *47*(5), 1100–1112. https://doi.org/10.1177/0308518X15592309

Organización Internacional para las migraciones OIM. (2015). *Informe sobre las migraciones en el mundo*. Geneva.

Organización TECHO Colombia. (2013). Tocaimita: tras las notas divulgads en noticias capital. Retrieved March 30, 2015, from http://www.techo.org/colombia/comunicados-de-prensa/tocaimita-tras-las-notas-divulgadas-en-noticias-capital-y-noticias-caracol/

Osorio-Pérez, F. E. (2007). Actores y elementos en la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados. *Scripta Nova*, *VI*(108), 1–13.

Oxfam. (2011). *Tierra y poder El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras. Resumen*.

Oxfam. (2012). *"Nuestra Tierra, Nuestras Vidas" Tiempo muerto para la compra masiva de tierras*.

PNUD Colombia. (2011). *Informe Nacional de desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza. Resumen ejecutivo*. Bogotá: PNUD COLOMBIA.

Polzer-Ngwato, T. (2012). Together apart: Migration, integration and spatialised identities in South African border villages. *Geoforum*, *43*(3), 561–572. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2011.11.003

Proyecto Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, & Acción Social. (2010). *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada*. Bogotá. Retrieved from https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/227457/resumen_ejecutivo.pdf/4ff2ce36-a4f6-4fe8-bcc9-f70d8c5b1173

Pulido-Marciales, M. (2015). *Intervención institucional en la comunidad Emebera Chamí:*

*bajo la lupa crítica de la acción sin daño*. Universidad Nacional de Colombia.
Ramadan, A. (2013). Spatialising the refugee camp. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *38*(1), 65–77. https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00509.x
Redacción El País. (2015, November 10). ¿Qué hay detrás del asalto a 40 viviendas de Potrero Grande ? *El País*. Cali.
Red juvenil feminista y antimilitarista. (2014). atropella a las mujeres trabajadoras informales del centro de Medellín. Retrieved June 1, 2001, from http://www.cjlibertad.org/victimas/61-derechos-humanos/838-hoy-espacio-publico-atropella-constantemente-a-las-mujeres-trabajadoras-informales-del-centro-de-medellin.html
Rodriguez-Garavito, C. (Ed.). (2010). *Más allá del desplazamiento*. Bogota: Uniandes.
Rodriguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: De justicia. Retrieved from https://sendnow.acrobat.com/?i=HPyuDh5*In6vuhEphWeUHg
Rose, N., & Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *The British Journal of Sociology*, *43*(2), 173–205.
Salazar, B., Castillo, P., & Pinzón, F. (2008). *¿ A dónde ir ?* (Universidad del valle, Ed.) (1st ed.). Cali.
Sánchez-Medina, L. A., & Atehortúa-Arredondo, C. I. (2008). Narraciones sobre la experiencia del éxodo. El caso del desplazamiento forzado en la comuna 13. *Vniversitas*, *117*(julio-diciembre de 2008), 15–39.
Sánchez-Mojica, B. E. (2007). *El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia*. Carlos III de Madrid.
Sánchez-Mojica, B. E. (2009). Cuando los derechos son la jaula. Trasplante rígido del soft law para la gestión del desplazamiento forzado. *Estudios Políticos*, (35), 11–32.
Sánchez-Zapata, D. C. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Colección Mejores trabajos de grado.
Sánchez, L. A., & Atehortúa, C. (2008). NARRACIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DEL ÉXODO. EL CASO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN LA COMUNA 13. (Spanish). *Universitas Stuttgart*, (117), 15–39.
Sassen, S. (1996). whose city is it? Globalization and the formation of New claims. In J. Holston (Ed.), *Cities and citizenship* (pp. 187–194). Durham: Duke university.
Sassen, S. (2002). Global cities & survival circuits. In B. Ehrenreich & A. Russell Hochschild (Eds.), *Global Woman. Nanies, Maids, and Sex Worker in the new Economy* (pp. 254–317). New York: A METROPOLITAN/ OWL BOOK.
Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización*. Madrid: traficantes de sueños.
Scalettaris, G. (2007). Refugee studies and the international refugee regime: A reflection on a desirable separation. *Refugee Survey Quarterly*, *26*(3), 36–50. https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0241
Schinkel, W., & van den Berg, M. (2011). City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer. *Antipode*, *43*(5), 1911–1938. https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00831.x
Secretaria Distrital de Hacienda. (2004). Diagnóstico, políticas y acciones en relación con el desplazamiento forzado hacia Bogotá, (4), 36. Retrieved from

http://med.javeriana.edu.co/vidas_moviles/Documentos/diagnosticohacienda.pdf
Segall, K. W. (2002). Postcolonial performatives of Victimization. *Public Culture*, *14*(3), 617–619.
Sepúlveda, L. (2016, February 12). Emberas chamí serían reubicados en Quindío. *El Tiempo*, p. otras ciudades. Bogotá.
Serje, M., & Anzelini, S. (2015). Los dilemas del reasentamiento. In *Conversatorio-taller: diálogos con expertos: aportes desde el enfoque migratorio al PNACC y a la construcción de política pública nacional de cambio climático* (pp. 3–4). Bogotá: OIM Development fund.
Soronsen, B. R. (2003). *Anthropological contributions to forced migration studies: Critical analysis and ethnograpy*. Norewan.
Souter, J. (2014). Durable solutions as reparation for the unjust harms of displacement: Who owes what to refugees? *Journal of Refugee Studies*, *27*(2), 171–190. https://doi.org/10.1093/jrs/fet027
The World Bank. (2011). *Building Assets and Promoting Self Reliance: The Livelihoods of Internally Displaced Persons*. Washington.
Tilly, C. (2004). ¿De dónde vienen los derechos? *Sociológica*, *19*(55, mayo–agosto), 273–300.
Tovar, D. A., Rubiano, D. P., Suarez, H., Gómez, K. P., Cortés, K. P., C, L. U. Z. A. L., … Rincon, I. M. (2014). *Informe semestral del proceso de gestión proyecto 788: "reducción y manejo integral del riesgo de familias en zonas de alto riesgo no mitigable*. Bogotá.
Twining, W. (2005). Teoría general de derecho. *Anales de La Cátedra Franciso Suarez*, *39*, 597–644.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013a). *Informe de Casos Exitosos de las Rendiciones de Cuentas Territoriales*. Bogotá.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Protocolo plan de retornos y reubicaciones (2014). Colombia: Unidad Para la Atención y reparación integral para las víctimas.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015b). Proceso de Acompañamiento al Retorno, Reubicación o Integración Local. Bogotá.
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, & Organización Internacional para las migraciones OIM. (2015). Mi derecho al retorno y a la reubicación como víctima del desplazamiento forzado. Bogotá: Unidad Para la Atención y reparación integral para las víctimas.
Universidad de los Andes, Universidad de Bern, Brookings, ACNUR, & Acción Social. (2008). *Protegiendo la población desplazada colombiana: el papel de las autoridades locales. Resumen* (Brookings-Bern Project on internal displacement). Bogotá.
Vidal-López, R. (2007). *Derecho global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
Vidal-lópez, R., Atehortúa-Arredondo, C. I., & Salcedo, J. (2013). *Desplazados internos fuera de los campos. El papel de las Autoridades locales en Colombia. Estudio comparado en Bogotá D.C. y Cali* (Proyecto de Brookings-LSE sobre desplazamiento fozado interno). Washington. Retrieved from http://www.brookings.edu/~/media/research/files/reports/2013/05/municipal authorities colombia/idp municipal authorities colombia may 2013 final.pdf

Villa-Martínez, M. I. (2007). Políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia. In Corporación REGION, FLACSO ECUADOR, & UBC (Eds.), *Migración Forzada de colombianos, Colombia, Ecuador, Canadá. Colombia* (pp. 149–207). Medellin: Corporación Región.

Vincent, M., & Sorensen, B. R. (Eds.). (2001). *Caught Between Borders: Response Strategies Of The Internally Displaced*. London: Norwegian Refugee Council.

Viviescas, F. (1989a). De la Urbanización a la Ciudad (Una Cultura por Construir). *Boletín Socio-Económico*, (19), 98–106.

Viviescas, F. (1989b). *Urbanización y ciudad en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

Viviescas, F. (2004). La ciudad: contra el estigma del desplazamiento forzado (El entorno espacial de la constitución de la pregunta ontológica hacia el futuro. *Revista M*, *11*(1), 18–41.

Viviescas, F. (2006). El siglo XXI: El reto para la ciudad colombiana. (Un contexto para pensar a Cali). In A. Ayala (Ed.), *Memorias para pensar la ciudad* (pp. 10–26). Cali: Bellas Artes, Entidad Universitaria.

Wacquant, L. (2006). Castigar a los parias urbanos. *Antípoda*, (2), 59–66.

Wacquant, L. (2007). *Parias Urbanos: Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Wacquant, L. (2008). Ghettos and Anti-Ghettos: An Anatomy of the New Urban Poverty. *Thesis Eleven*, *94*(1), 113–118. https://doi.org/10.1177/0725513608093280

White, G. D., Lindley, A., & Boulton, A. (2015). *Protracted displacement. Uncertain paths to self-reilance in exile. Annex 8-Case studies: Colombia, Darfur, Jordan and Uganda*. Washington.

Zarama-Vásquez, E. (2009). *Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo | Publicación | Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Políticas Sociales). Santiago de Chile. https://doi.org/ISBN: 978-92-1-323349-8

## 8.2. NORMAS CITADAS

Alcaldía Local de Usme. Resolución 135. Actuación administrativa. Asesoría de Obras (2014). Colombia.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Distrito capital. Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D. C. , adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 19, Pub. L. No. Decreto 364 de 2013 (2013). Colombia. Retrieved from http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9863

Concejo de Bogotá D.C. Plan de Desarrollo 2008-2012. “Bogotá Positiva. Para vivir mejor” (2008). Colombia.

Concejo de Bogotá D.C. Plan de Desarrollo. “Bogotá Humana”. 2012 -2016 (2012). Colombia.

Concejo de Medellín. Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida,” Pub. L. No. Acuerdo 7 del 13 de junio de 2012 (2012). Colombia.

Concejo de Santiago de Cali. Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012-

2015. “CaliDA, una ciudad para todos,” Pub. L. No. Acuerdo 326 de 2012 (2012). Colombia.

Congreso de la República de Colombia. Ley 387 de 1997, 1997 § (1997). Retrieved from http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioVivienda/Ley_387_de_24-7-1997_Personas_desplazadas_-_Colombia.pdf

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones., Pub. L. No. Ley 388 de 1997 (1997). Colombia.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1448 de 2011, Pub. L. No. Ley 1448 de 2011 (2011). Colombia: Congreso de la República.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Pub. L. No. Ley 1552 de 2012, 37 (2012). Colombia.

Deng, F. Principios Rectores para los Desplazamientos Internos, Pub. L. No. resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 14320 14 (1998). Consejo Económico y social de las Naciones Unidas. Retrieved from http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022

Departamento Administrativo para la prosperidad social. Decreto número 2569 de 2014 (2014). Colombia: Departamento Administrativo para la prosperidad social.

Ministerio de Justicia y del derecho. Decreto 4800 de 2011, Pub. L. No. 4800 DE 2011 de 20 de diciembre de 2011 (2011). Colombia: Ministerio de Justicia y del derecho.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Por la cual se adopta el protocolo de Participación efectiva de las Víctimas del conflicto Armado, Pub. L. No. Resolución 388 de 10 de mayo de 2013 (2013). Colombia.

## 8.3 JURISPRUDENCIA CITADA

Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, Sentencia T-025 de 2004. (Corte Constitucional. M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel Jóse 29 de Enero de 2009).

Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Cepeda-Espinosa, Manuel José 26 de enero de 2009).

Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004., Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel José 26 de Enero de 2009).

Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 21 de Mayo de 2013).

Auto 109. Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel José 4 de Mayo de 2007).

Auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 24 de Mayo de 2012).

Auto 116A. Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional 24 de Mayo de 2012).

Auto 200. Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza 13 de Agosto de 2007).

Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M.P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 23 de Agosto de 2016).

Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M.P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 23 de Agosto de 2016).

Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva 10 de Diciembre de 2010).

D-11139. Corrección de la demanda de inconstitucionalidad contra artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, C-494 de 2016 (Corte Constitucional; M.P. Guerrero-Pérez, Luis Guillermo 14 de Septiembre de 2016).

Sentencia C-715. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículos 28 numeral 9 (parcial), 70 (parcial); 72 incisos 1, 2, 4, y 5 (parciales); 73 numeral 1 y 2 (parciales); 74 inciso 6 (parcial); 75 (parcial); 76 inciso 4 (parcial) e inciso 5; 7, C-715 de 2012 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 13 de Septiembre de 2012).

Sentencia C-052. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, C-052 de 2012 (Corte Constitucional. M. P. Pinilla-Pinilla, Nelson 8 de Febrero de 2012).

Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, C-280 de 2013 (Corte Constitucional. M. P. Pinilla-Pinilla; Nilson 15 de mayo de 2013).

Sentencia de acción de tutela interpuesta por Ricaurte Sánchez y otros contra la Alcaldía de Soacha y otros, 25000231500020100013601 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Subsección A. M. P. Gómez-Aranguren, Gustavo 26 de Abril de 2010).

Sentencia SU-1150. Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia y otros; Marco Tulio Ararat

Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y otro; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la RSS, SU-1150 de 2000 (Corte Constitucional M. P. Cifuentes-Muñoz, Eduardo 30 de agosto de 2000).

Sentencia SU-254. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, SU-254 de 2013 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva Luis Ernesto 24 de Abril de 2013).

Sentencia T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, T-025 de 2004 (Corte Constitucional. Manuel José Cepeda Espinoza 22 de Enero de 2004).

Sentencia T-085. Acciones de tutela instauradas, respectivamente por María de los Ángeles Brochero Bolaño y otros contra de la Presidencia de la República-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, T-085 de 2009 (Corte Constitucional. M. P. Araujo-Rentería; Jaime Febrero de 16 de 2009).

Sentencia T-458. Acción de tutela instaurada por Mercedes Herrera Novoa y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, T-458 de 2010 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 15 de Junio de 2010).

Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, T-596 de 2011 (Corte Constitucional. M. P. Palacio-Palacio, Jorge Iván 10 de Agosto de 2011).

Sentencia T-770. Acción de tutela de William Hernán Rodríguez Bedoya y otros contra el Alcalde Municipal de Bello y la Red de Solidaridad Social, T-770 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Córdoba-Triviño, Jaime 13 de Agosto de 2004).

Sentencia T-772. Acción de tutela instaurada por Félix Arturo Palacios Arenas en contra de la Policía Metropolitana de Bogotá–Grupo de Espacio Público, T-722 de 2003 (Corte Constitucional. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza 4 de Septiembre de 2003).

Sentencia T-832. Acción de tutela instaurada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, T-832 de 2014 (Corte Constitucional; M. P. Pretel-Chaljub, Jorge Ignacio 11 de Noviembre de 2014).

## 8.4 PÁGINAS WEB

ACNUR, Soacha. Gobierno Municipal. Bienestar para todos, & PNUD Colombia. (2013). *Construyendo Soluciones Sostenibles*. Soacha.

Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. Alta Consejería para los derechos de las víctimas. (2012). Retorno Emberá Chamí. Mistrato y Pueblo Rico. Retrieved September 23, 2015, from http://www.victimasbogota.gov.co/?q=RETORNO EMBERA CHAM%25C3%258D - MISTRAT%25C3%2593 PUEBLO RICO PROCESO DE ARTICULACI%25C3%2593N NACI%25C3%2593N DISTRITO CAPITAL PARA EL RETORNO DE 113 FAMILIAS EMBERA CHAM%25C3%258D

Confidencial Colombia. (2016). “Tutelatón” de vendedores de la calle 72. Retrieved March 1, 2016, from http://confidencialcolombia.com/es/1/bogota/21251/’Tutelatón’-de-vendedores-de-la-calle-72.htm

Fundación Arias para la paz y progreso humano, HABITAT, & Consejería para el desarrollo la seguridad y la paz. Alcaldía de Santiago de Cali. (2000). *Hacia la construcción de un modelo para el tratamiento integral e integrador del desplazamiento forzoso, en Cali y el Suroccidente Colombiano*. Cali. Retrieved from http://www.derechos.org/nizkor/colombia/desplazados/2000.html

Fundación Carvajal. (2016). ¿Hacer casas o construir vivienda digna?

Ministerio de Vivienda. Minvivienda. (2015). Programa de Viviendas 100% Subsidiadas. Retrieved December 5, 2015, from http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda

Organización TECHO Colombia. (2013). Tocaimita: tras las notas divulgadas en noticias capital. Retrieved March 30, 2015, from http://www.techo.org/colombia/comunicados-de-prensa/tocaimita-tras-las-notas-divulgadas-en-noticias-capital-y-noticias-caracol/

Red juvenil feminista y antimilitarista. (2014). atropella a las mujeres trabajadoras informales del centro de Medellín. Retrieved June 1, 2001, from http://www.cjlibertad.org/victimas/61-derechos-humanos/838-hoy-espacio-publico-atropella-constantemente-a-las-mujeres-trabajadoras-informales-del-centro-de-medellin.html

Unidad de Restitución de Tierras. (2015). Información para víctimas en el exterior. Retrieved February 3, 2015, from https://www.restituciondetierras.gov.co/victimas-en-el-exterior

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (n.d.). Orientaciones generales para colombianos/as víctimas en el exterior sobre el acceso a medidas de atención, asistencia y reparación el marco de la Ley 1448 de 2011. Bogota. Retrieved from https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/365104/Cartilla+Para+Victimas+En+el+Exterior/acac5012-9062-49cc-a756-b863f696470e

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015a). Guía de trámites. Víctimas en el exterior. Retrieved February 3, 2015, from http://www.unidadvictimas.gov.co/es/victimas-en-el-exterior/295

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2016). Cifras unidad de Victimas. Retrieved July 6, 2016, from http://cifras.unidadvictimas.gov.co/

## 8.5 PRENSA

Baracaldo-Orjuela, D. (2014, August 4). Potrero Grande, el barrio al que Cali le hizo el feo. *KIENYKE*. Bogotá.

Bogotá. El Tiempo. (2016, January 26). Abrieron un centro de atención a víctimas solo mientras lo inauguraron. *El Tiempo*. Bogotá. Retrieved from http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16495325

Colprensa. (2012, December 6). En duda condiciones para retorno de 600 Emberá Chamí a Risaralda. *La Patria*, p. Nacional. Manizales. Retrieved from http://www.lapatria.com/nacional/en-duda-condiciones-para-retorno-de-600-embera-chami-risaralda-21282?qt-lo_m_s10=0

El Mundo. (2002, September 6). Desplazamiento forzado intraurbano sin políticas específicas. *El Mundo*. Medellín.

El Mundo. (2004, September 24). Entrevista a Marta Cecilia Sierra. *El Mundo*. Medellín.

El Nuevo Siglo. (2017, August 6). Posibilitan retorno de 601 Emberas desplazados. *El Nuevo Siglo*, p. Metropolitana (noticias de orden público Bogotá). Bogotá.

El país. (2016, April 10). Jarillón. La amenaza silenciosa de Cali. *El País*, pp. 1–54. Cali. Retrieved from http://www.elpais.com.co/elpais/especiales/jarillon-la-amenaza-silenciosa-de-cali/#opine

El Tiempo. Redacción Nación y Bogotá. (2015, March 13). Hasta $ 10 millones pagan vendedores informales por un pedazo de andén. 34.000 invaden el espacio de los centros de 6 capitales. Políticas de reubicación se quedan cortas. *El Tiempo*. Bogotá.

Habitat. (2014, August 3). ¿Más cupos de vivienda gratis para Bogotá? *Dinero*, p. País. Bogota.

Noctámbulo CITYTV. (2014, May 21). Desplazados dicen que no dejarán la toma de la plaza de Bolívar. *El Tiempo*. Bogotá.

Redacción El País. (2015, November 10). ¿Qué hay detrás del asalto a 40 viviendas de Potrero Grande ? *El País*. Cali.

Salgar-Antolinez, D. (2015, December 14). En lo alto de Altos de la Florida. *El Espectador*, pp. 1–7. Bogotá.

Salgar-Antolinez, D. (2016, July 3). El reto de integrar a los desplazados a la ciudad. *El Espectador*, p. País. Bogotá.

Semana. Redacción Bogotá. (2010, August 25). Cerros de Usaquén: entre el miedo y la incertidumbre. *Semana*, p. Bogotá. Bogotá.

Semana. Redacción Nación. (2014). Vendedores ambulantes por doquier. *Semana*, (Mayo). Retrieved from http://www.semana.com/nacion/articulo/en-bogota-vendedores-ambulantes-por-doquier/390120-3

## 8.6. TRABAJO DE CAMPO

Sentencia SU-1150. Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia y otros; Marco Tulio Ararat Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y otro; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la RSS, SU-1150 de 2000 (Corte Constitucional M. P. Cifuentes-Muñoz, Eduardo 30 de agosto de 2000).

Sentencia T-772. Acción de tutela instaurada por Félix Arturo Palacios Arenas en contra de la Policía Metropolitana de Bogotá–Grupo de Espacio Público, T-722 de 2003 (Corte Constitucional. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza 4 de Septiembre de 2003).

Sentencia T-025 de 2004. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, T-025 de 2004 (Corte Constitucional. Manuel José Cepeda Espinoza 22 de Enero de 2004).

Sentencia T-025. Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros, T-025 de 2004 (Corte Constitucional. Manuel José Cepeda Espinoza 22 de Enero de 2004).

Sentencia T-770. Acción de tutela de William Hernán Rodríguez Bedoya y otros contra el Alcalde Municipal de Bello y la Red de Solidaridad Social, T-770 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Cordoba-Triviño, Jaime 13 de Agosto de 2004).

Auto 109. Adopción de los indicadores de resultado de conformidad con lo ordenado en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 184 de 2004, 178 de 2005, 218, 266, 337 de 2006, 027 y 082 de 2007, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel José 4 de Mayo de 2007).

Auto 200. Protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y personas desplazadas en situación de riesgo, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Manuel José Cepeda Espinoza 13 de Agosto de 2007).

Sentencia C-1199. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2°, 4°, 47, 48, 49 y 72 (todos parciales) de la Ley 975 de 2005, C-1199 (Corte Constitucional; M.P. Pinilla-Pinilla, Nelson 4 de diciembre de 2008).

Auto 004. Protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional, Sentencia T-025 de 2004. (Corte Constitucional. M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel Jóse 29 de Enero de 2009).

Auto 007. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Cepeda-Espinosa, Manuel José 26 de enero de 2009).

Auto 008. Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004., Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Cepeda-Espinoza, Manuel José 26 de Enero de 2009).

Sentencia T-085. Acciones de tutela instauradas, respectivamente por María de los Ángeles Brochero Bolaño y otros contra de la Presidencia de la República-Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, T-085 de 2009 (Corte Constitucional. M. P. Araujo-Rentería; Jaime Febrero de 16 de 2009).

Auto 383. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva 10 de Diciembre de 2010).

Sentencia de acción de tutela interpuesta por Ricaurte Sanchez y otros contra la Alcaldía de Soacha y otros, 25000231500020100013601 (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso administrativo. Subsección A. M. P. Gomez-Aranguren, Gustavo 26 de Abril de 2010).

Sentencia T-458. Acción de tutela instaurada por Mercedes Herrera Novoa y otros contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, T-458 de 2010 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 15 de Junio de 2010).

Sentencia T-596. Acción de tutela interpuesta por Aníbal Esquivel contra la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, T-596 de 2011 (Corte Constitucional. M. P. Palacio-Palacio, Jorge Iván 10 de Agosto de 2011).

Auto 115A. Modificación de la metodología de sesiones técnicas para la revisión y ajuste de la batería de indicadores de resultado para la medición del goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento armado, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 24 de Mayo de 2012).

Auto 116A. Por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional 24 de Mayo de 2012).

C-715. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1448 de 2011, artículos 28 numeral 9 (parcial), 70 (parcial); 72 incisos 1, 2, 4, y 5 (parciales); 73 numeral 1 y 2 (parciales); 74 inciso 6 (parcial); 75 (parcial); 76 inciso 4 (parcial) e inciso 5; 7, C-715 de 2012 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 13 de Septiembre de 2012).

Sentencia C-052. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3° (parcialmente) de la Ley 1448 de 2011, C-052 de 2012 (Corte Constitucional. M. P. Pinilla-Pinilla, Nelson 8 de Febrero de 2012).

Auto 099. Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional. M. P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 21 de Mayo de 2013).

Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, C-280 de 2013 (Corte Constitucional. M. P. Pinilla-Pinilla; Nilson 15 de mayo de 2013).

Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, C-280 de 2013 (Corte Constitucional. M. P. Pinilla-Pinilla; Nilson 15 de mayo de 2013).

Sentencia C-280. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3°, 51, 60, 61, 66, 67, 123 y 132 (todos parcialmente) y 125 de la Ley 1448 de 2011, C-280 de 2013 (Corte Constitucional. M. P. Nilson Pinilla Pinilla 15 de mayo de 2013).

Sentencia SU-254. Acción de tutela instaurada por: Carlos Alberto González Garizabalo y otros en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, SU-254 de 2013 (Corte Constitucional; M. P. Vargas-Silva Luis Ernesto 24 de Abril de 2013).

Sentencia T-832. Acción de tutela instaurada por Breiner de Jesús Zuleta Herrera contra la Dirección de Registro y Gestión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, T-832 de 2014 (Corte Constitucional; M. P. Pretel-Chaljub, Jorge Ignacio 11 de Noviembre de 2014).

Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M.P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 23 de Agosto de 2016).

Auto 373. Evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011, Sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional; M.P. Vargas-Silva, Luis Ernesto 23 de Agosto de 2016).

D-11139. Corrección de la demanda de inconstitucionalidad contra artículo 1 (parcial) de la Ley 387 de 1997 y contra el parágrafo 2 del artículo 60 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, C-494 de 2016 (Corte Constitucional; M.P. Guerrero-Perez, Luis Guillermo 14 de Septiembre de 2016).

Adulto mayor víctima de desplazamiento La isla. (18 de junio de 2014). Entrevista población en situación de desplazamiento bogotá 2014. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE-. (23 de julio de 2013). comunicación para capacitación Red Unidos. Bogotá.

Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE- Red Juntos. (Julio de 2013). Afiche-plegable. *Nuestro plan familiar*. Bogotá, Colombia: Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE-.

Alta consejería para la paz, F. (15 de septiembre de 2012). entrevista para el proyecto sobre autoridades locales. (e. d. proyecgto, Entrevistador)

Ana. Mujer desplazada. Tocaimita. (10 de marzo de 2015). Entrevista a población en situaciòn de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Ángel. Persona mayor desplazada. El Arroyo Bogotá. (15 de marzo de 2014). Entrevista con Población desplazada. . (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

Candelaria. Mujer Desplazada. Habitante Tocaimita. (13 de febrero de 2014). Entrevista a víctimas de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Carlos. Hombre afro, desplazado del Charco Nariño. (10 de agosto de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Concejo de Medellín. (2 de julio de 2002). Acta 272. Medellin.

Dary. Formación para el empleo. La Isla. (30 de Junio de 2013). Entrevista con población en situación de desplazamiento Bogotá-Soacha. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Dinamizador Territorial Usme. (1 de marzo de 2015). Entrevista a funcionarios. Recorrido Tocaimita. Nota de diario de Campo. (C. Atehortua-Arredondo , Entrevistador)

Docente colegio de Cali. (9 de agosto de 2013). Entrevista a funcionarios de organizaciones que trabajan con población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Eduardo. Padre de familia desplazado. Aguablanca. (8 de Agosto de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Cali. (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

El Guayacán. Órgano informativo. (13 de octubre de 2014). Comunicado población desplazada. Distribuido en marcha en Bogotá. Nota diario de campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Elias. Adulto mayor desplazado. Caracolí. Soacha. (13 de agosto de 2013). Entrevistas a población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Eliza. Mujer Afro. Profesora. Habitante Aguablanca. (10 de Julio de 2014). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Emilio. Habitante Aguablanca. Cali. (15 de agosto de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Encuentro de mesas de víctimas-UARIV. (6 de Julio de 2016). Diario de campo. (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

Excoordinador Casa de Derechos Granizal. (30 de septiembre de 2013). Entrevista a funcionarios. Nota diario de campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Fabián. Padre soltero desplazado. Casa de Derechos. (24 de junio de 2014). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Soacha. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Facilitadora proceso de formación mujeres. (15 de Junio de 2015). Entrevista con organizaciones sociales con trabajo en desplazamiento forzado o sus víctimas. Nota de diario de Campo. (C. I. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario 1 Red UNIDOS Bogotá. (10 de julio de 2013). Entrevista a Funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario 2 UARIV. (30 de enero de 2015). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario ACNUR. (20 de enero de 2014). Entrevista a funcionario público. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario ICBF. Regional Bogotá. (20 de junio de 2014). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario ONG de promoción y protección de DDHH. (16 de Abril de 2015). Entrevísta a organizaciones con trabajo con población en situación de desplazamiento forzado. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario Red Unidos 1. (30 de mayo de 2013). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario territorial UARIV. (20 de 05 de 2013). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario UARIV orden nacional. (30 de enero de 2015). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario URT 1. (2 de agosto de 2013). Entrevista a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario URT. Territorial Cali. (mayo de 2013). Entrevisa a funcionarios. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Funcionario URT. Territorial Montería . (30 de noviembre de 2013). Intervención de funcionario capacitación a mujeres en proceso de tierras. Montería. Nota de diario de campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Geólogo experto en mitigación de riesgo ambiental. (3 de Junio de 2014). Entrevista a organizaciones con trabajo con población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Grupo focal líderes y lideresas víctimas . (30 de septiembre de 2013). Grupo focal líderes población desplazada. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Ines. Mujer desplazada. Casa de derechos. Soacha. (15 de marzo de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Bogotá. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Jaime. Lider Afro. Aguablanca. (4 de agosto de 2013). Recorrido barrio Aguablanca. Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Karen. Mujer afro. Aguablanca Cali. (20 de agosto de 2014). Entrevista población en situación de desplazamiento Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

La Costeña. Lideresa SERVIHUMANOS. Aguablanca-Cali. (s.f.). Entrevista a líderes de población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Leon habitante Jarillon del rio Cauca. (15 de septiembre de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Lider Organización Popular de Vivienda (OPV). (2015). Entrevista a Líderes y Liderezas Bogotá. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Lider población afro desplazada. Cali. Aguablanca. (2 de octubre de 2013). Entrevista líderes población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Líderes Afro Aguablanca. Cali. (4 de agosto de 2013). Recorrido barrio Aguablanca. Cali. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Líderes OPV Bosa Bogotá. (29 de enero de 2013). entrevista a líderes poblaciòn en situaciòn de desplazamiento Bogotá. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Lideresa Organización Popular de Vivienda 1. Usme. (16 de Enero de 2016). Entrevista a líderes de población en situación de desplazamiento. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Luz Marina. Habitante Nuevo Usme. (23 de Marzo de 2014). Entrevista a población en situación de desplazamiento beneficiada con los programas de vivienda. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Magalena. Mujer desplazada. Tocaimita. (8 de marzo de 2015). Recorrido Tocaimita Bogotá. Nota de diario de campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Manuel. Persona mayor desplazado. Casa de derechos. (3 de julio de 2013). Entrevista población en situación de desplazamiento. Soacha. (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

Nubia. Mujer desplazada. Habitante Tocaimita. (1 de Marzo de 2015). Recorrido Tocaimita. Bogotá. Nota diario de campo. (C.-I. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Participante formación URT Montería-Antioquia. (13 de diciembre de 2013). Entrevista a población en situación de desplazamiento. Diario de Campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Patricia. Mujer Afro desplazada de Tumaco. (29 de febrero de 2013). Taller de formación para el empleo con mujeres. Casa de los derechos La Isla Soacha. Diario de Campo. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)

Sandra. Formación para el empleo. Casa de derechos. (junio de 2014). Entrevista a población desplazada. La Isla. (C. Atehortua-Arredondo , Entrevistador)

Secretariado Nacional de Pastoral Social. Sección de Movilidad Humana. (2000). *El desplazamiento Forzado en Antioquía 1985-1998. Volumen 0. Aproximaciones teóricas y metodológicas.* Bogotá : Secretariado Nacional de Pastoral Social.

Socorro. Cabeza de hogar desplazada. (4 de Julio de 2013). entrevista a población en situación de desplazamiento. Soacha. (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

Teresa. Habitante de la Isla. Casa de derechos. (20 de septiembre de 2014). Entrevista a población en situación de desplazamiento Soacha. (C. Atehortúa-Arredondo, Entrevistador)

Universidad del Rosario. (2012). Conversatorio previo al "Diálogo Mayor"., (pág. 30). Bogotá.

Zoraida. Habitante Ciudadela Nuevo Usme. (24 de marzo de 2014). Entrevista a población en situación de desplazamiento beneficiada en programas de vivienda. (C. Atehortua-Arredondo, Entrevistador)