

# 3

---

**RESPUESTAS**

**INSTITUCIONALES AL**

**DESPLAZAMIENTO**

**FORZADO:**

**BALANCES Y RETOS**

# CIUDADES Y DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

## EL “REASENTAMIENTO DE HECHO” Y EL DERECHO AL RESTABLECIMIENTO EN CONTEXTOS CONFLICTIVOS DE URBANIZACIÓN

---

GLORIA NARANJO<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

Asumir el reto de repensar las ciudades colombianas contemporáneas y su relación con los procesos migratorios y de desplazamiento forzado, implica volver la mirada hacia los procesos de colonización urbana y las luchas por el reconocimiento del derecho a la ciudad, como elementos de larga duración que han marcado y siguen marcando las dinámicas conflictivas de la urbanización. En efecto, nuestro particular “modelo de urbanización” tiene mucho que ver con el sentimiento de exclusión, con las heridas morales propinadas a inmensos sectores excluidos, con la violencia y con el conflicto urbano vivido y que se sigue padeciendo. Pero, aunque en el caso colombiano estos procesos migratorios han estado precedidos o se hacen en medio de hechos de violencia, ello no riñe, necesariamente, con nuestra forma particular de ser modernos. La construcción de nuestras llamadas ciudades modernas ha estado precedida, ha tenido un origen fundador en violencias regionales de cuño bipartidista y hoy se sigue transformando por la vía de los efectos devastadores de la guerra irregular que se ha agudizado desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX.

Esto indica la conveniencia de una perspectiva distinta, crítica, histórica y cultural, para entender los procesos de doble vía entre las ciudades y sus “viejos y nuevos habitantes”. Por eso, los procesos migratorios de ayer y los

---

<sup>1</sup> Antropóloga, con maestría en ciencia política. Docente e investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

éxodos masivos de hoy no pueden seguir pensándose desde la forma en que han impactado la demografía de la ciudad, los efectos que han tenido en el deterioro de la estructura urbana y la manera de haber desestructurado los referentes de identidad que se supone eran los que otorgaban la idea de coherencia y armonía a la ciudad. Tampoco resultan suficientes aquellos enfoques sociológicos y antropológicos que ponen al campo y la ciudad como polos adversarios, como portadores de referentes antagónicos entre la tradición y la modernidad, entre el arraigo al terruño y el desarraigo total en la ciudad. Cuando lo que en realidad hemos tenido es la proliferación de expresiones del país rural coexistiendo y entretejiéndose con las expresiones, espacios y tiempos de la urbanización moderna.

El enfoque propuesto en estas reflexiones plantea mirar los procesos migratorios y los desplazamientos como experiencias cargadas de significados para aquellos que, en situación de desplazamiento forzado, toman la decisión de quedarse en la ciudad. Contrario a las visiones que sólo ven en estos fenómenos una fuente de descomposición y desestructuración de la ciudad, estamos convencidos de que, en ciudades como las nuestras, la fundación de la modernidad<sup>2</sup> y el surgimiento de los sectores populares tienen mucho que ver con la migración y con el desplazamiento, pues también a través de estos procesos es posible palpar cómo surge y se confirma la diferencia y la heterogeneidad de las ciudades.

Nuestra atención se ha centrado en la ciudad por ser ella el escenario privilegiado de los encuentros, de la diferencia, de la intersubjetividad y también del conflicto. Es decir, no nos interesa sólo su condición de centro económico, administrativo y articulador de las decisiones políticas. Se parte de la idea de que acercarse a la relación ciudades-desplazamiento forzado implica explorar las experiencias sociales y las formas de interacción e intercambio familiar, vecinal, urbano, las transacciones, las relaciones, la transposición y la transferencia de límites entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal, las situaciones de hecho y los derechos y la ley.

Cuando se exploran las ciudades como campo de interacciones, negociaciones y disputas<sup>3</sup>, hay que reconstruir prácticas y procesos históricos, cul-

---

<sup>2</sup> Carlos Franco. "Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la plebe urbana", en Revista *Fin de Siglo*, No. 5, junio de 1993, Santiago de Cali, Universidad del Valle, pp. 16-32.

<sup>3</sup> Una argumentación más amplia se encuentra en María Teresa Uribe, "La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades", en Jaime Giraldo Ángel, Boaventura de Sousa Santos, Francisco Gutiérrez Sanín y José Eduardo Faría, *Conflicto y contexto. Resolución alternativa de conflictos y contexto social*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo, Instituto Ser de Investigaciones, Programa de Reinserción, 1997, p. 168.

turales y políticos, hay que indagar por los sujetos, las expresiones y grupos sociales que han realizado grandes aportes en la construcción de las ciudades que hoy tenemos, estableciendo formas de relacionamiento más o menos excluyentes, más o menos autoritarias, más o menos democráticas. No en vano ello acontece, primera hipótesis, en medio de procesos y ciclos de “*colonización urbana*”<sup>4</sup> y de *luchas por el derecho a la ciudad*<sup>5</sup>, los cuales, cada vez más, tienden a inscribirse en esos arcos prolongados de violencia que caracterizan los “*estados de guerra*”<sup>6</sup> cuasipermanente en Colombia y que en la última década, segunda hipótesis, se manifiestan y despliegan en las ciudades colombianas.

Así, entonces, los procesos migratorios y de desplazamiento forzado obligan, hoy, a un análisis articulado entre conflicto urbano y conflicto político armado nacional. En esta interfaz, en esta frontera, se entremezclan y complejizan dinámicas, referentes socioculturales y políticos que expresan una coimplicación de órdenes: territorios bélicos, territorios en disputa y órdenes sobrepuestos e intercambiables; y que le dan a las ciudades la sensación de una nueva explosión social, económica y política: una reconfiguración de las territorialidades, las sociabilidades y las identidades urbanas.

A nuestro modo ver, la producción académica sobre el desplazamiento forzado ha tenido mayores desarrollos teóricos y analíticos desde la perspectiva de las regiones y municipios donde se producen los eventos del desplazamiento asociados con hechos de violencia y acciones bélicas; pero su impacto en la ciudad, las dinámicas que genera, los conflictos que produce y el tipo de ciudad y ciudadanía que por esa vía están construyéndose, constituyen un campo que requiere nuevas exploraciones. La relación entre ciudades y desplazamiento forzado exige un análisis que combine dos perspectivas: a) desde el punto de vista de los desplazados, lo que ellos aportan y demandan a la ciudad (lo que los desplazados hacen con la ciudad); b) desde el punto de vista de la ciudad, lo que ella entrega o niega a los desplazados (lo que la ciudad hace con los desplazados). Estos aspectos tienen implicaciones directas en el campo de la investigación, de la legislación y los derechos y de las políticas públicas; todos

---

<sup>4</sup> Véase Gloria Naranjo Giraldo y Deicy Hurtado Galeano. “Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas. Algunas preguntas para los programas de restablecimiento”, en *Destierros y desarraigos. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*. Bogotá: Codhes, OIM, 2003.

<sup>5</sup> Gloria Naranjo Giraldo y Deicy Hurtado Galeano. “El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas”, en *Desde la región*. Medellín: Corporación Región, 2002.

<sup>6</sup> Para una ampliación de este concepto, véase: María Teresa Uribe. “Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?”, *Estudios Políticos*, No. 15, Medellín: Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, 1999.

ellos requieren un “enfoque urbano” que aborde integradamente los procesos de “reasantamiento de hecho” y el “derecho al restablecimiento”, para superar los análisis, generales y generalizantes, que invisibilizan lo urbano a la hora de identificar la evolución del conflicto armado y las tendencias del desplazamiento forzado.

## 1. LAS DINÁMICAS CONFLICTIVAS DE LA URBANIZACIÓN AL RITMO DEL “ESTADO DE GUERRA” EN COLOMBIA

*La soberanía del Estado-nación, o lo que tenemos por tal, es puesta en vilo por los poderes armados y la delincuencia común y organizada, así como por los ciudadanos corrientes y desarmados, quienes con sus acciones moleculares de justicia y seguridad privadas desconocen la soberanía estatal y contribuyen a mantener el animus belli y a prolongar los estados de guerra.*

MARÍA TERESA URIBE

### *1.1 La nueva fase del “estado de guerra”... o la urbanización del conflicto político armado*

El conflicto armado colombiano, entendido como “estado de guerra”, se caracteriza porque el poder institucional no es soberano y la soberanía interna permanece en vilo, expresándose en ámbitos tan importantes como el territorio, la comunidad política imaginada, los referentes institucionales y la formación de burocracias.

En el caso colombiano, ese estado de guerra se desdobra y se despliega en ejes más concretos y particulares: el del refugio-resistencia, el de la confrontación-insurgencia y el de la contrainsurgencia, en sus dos modalidades: la legal y la semiprivada ilegal. Estos ejes impactan y vertebran de diferentes modos los ámbitos anteriormente indicados: territorios en los que se construyen diversos órdenes alternos y territorialidades en disputa; la comunidad imaginada escindida; los referentes institucionales frágiles y precarios y escaso control de las burocracias, o tramitación de la gestión pública por los circuitos del conflicto armado y las gramáticas de la guerra.

El planteamiento del “estado de guerra” permite el análisis de las tendencias recientes de la urbanización en Colombia y devela su nueva fase: la “urbanización del conflicto político armado”. El “estado de guerra” en las

ciudades, entonces, se despliega y toma cuerpo, por un lado, como un escenario en el cual los diferentes actores pretenden imponer órdenes alternos en la ciudad o la prevalencia del orden legal vigente y, por otro, como el recurso de tales órdenes para delimitar territorios en la ciudad, imponer patrones de comportamiento individuales y colectivos, instituir imaginarios, identidades y diferencias en la ciudad, delimitar zonas de inclusión y de exclusión, proveer seguridad, establecer tributos e impartir justicia.

Una mirada histórica y política pone de presente, insistimos en la hipótesis, una nueva fase de la guerra en Colombia, que se desplaza hacia las ciudades –como objetivo geoestratégico– y ya no sólo como contexto –escenario– de actores armados de diverso signo. De esta manera, se pone en escena el despliegue del “estado de guerra” en las ciudades; las soberanías locales barriales se configuran como uno de los núcleos estratégicos de la confrontación en la ciudad, y se hace posible identificar los ejes del “estado de guerra” que muestran, en perspectiva histórica, la debilidad de la soberanía del Estado, las disputas por territorios, recursos, capacidades, entidades y posibilidades, ocasionando rupturas en los entramados sociales, políticos y económicos que configuran las grandes ciudades. En las ciudades, los ejes en los cuales se despliega el “estado de guerra” serían: a) refugio-sobrevivencia, b) resistencia-reconocimiento, y c) insurgencia-contrainsurgencia.

Las dinámicas bélicas expansivas terminan cuestionando la división político-administrativa y el ordenamiento territorial de las ciudades. Pero tampoco se está afirmando que se circunscriben a las operaciones militares de insurgentes y contrainsurgentes, a una geografía de la violencia o a una geopolítica del conflicto armado. Son algo más, pues en arcos de tiempo prolongado van configurándose órdenes alternativos de hecho con pretensiones soberanas por cuanto reclaman para sí el monopolio de los impuestos, proveen orden y organización en sus ámbitos territoriales, configuran ejércitos capaces de defender fronteras y disputar nuevos espacios y construyen algún consenso así como formas embrionarias de representación. Se trata también de la disputa por las organizaciones sociales y comunitarias, por los intermediarios locales y por los espacios de acuerdo y micronegociación.

Ahora bien, las ciudades colombianas, grandes e intermedias, se han visto abocadas a otro sinnúmero de violencias igualmente importantes e impactantes en la ciudad. Nuestras ciudades albergan variadas formas de violencia asociadas, por lo general, a los graves problemas –históricos por demás– en la construcción de ciudadanía, en sus distintas dimensiones: socioeconómicas, que aluden a las inequidades provocadas por el modelo de desarrollo y de urbanización imperante; políticas, relacionadas con las exclusiones que el

tipo de democracia y de participación ciudadana han promovido; cultural referidas a las formas de desarraigo, desconocimiento e invisibilización de las diferencias impuestos por los grupos hegemónicos. Violencias diversas que recorren todos los espacios de la ciudad, pero que han trazado unas dinámicas de territorialización donde los barrios y las zonas populares son “funcionalizados” al servicio de los actores armados y han servido para desviar las responsabilidades y la participación de otros sectores sociales –públicos y privados, medios y altos–, en la retroalimentación y activación de dichas violencias.

En la actualidad, se hace perceptible en las ciudades colombianas que los tiempos y ritmos de las violencias urbanas se articulan indefectiblemente a la “guerra nacional”. La lógica de la guerra se instala ahora en los microterritorios de las ciudades. Una lógica que se hace política en la misma medida en que en la ciudad existen “territorios bélicos” controlados por actores armados contraestatales o paraestatales, o “territorios en disputa”, donde también aparecen las Fuerzas Armadas del Estado.

También es claro que más allá de los poderes armados se presenta una coimplicación de órdenes políticos, de normatividades y legalidades. En fin, de vivencias y experiencias en ambientes “sociobélicos”, caracterizados por miedos y desconfianzas, por la producción de valores y normas de hecho, pero también por la utilización del derecho. Nuevos órdenes híbridos, legales e ilegales, formales e informales, van haciéndose comunes en las ciudades colombianas. Muchos actores se construyen socialmente como peligrosos para ser reconocidos por el Estado. Las fallas en el Estado y sus arbitrariedades motivan y alimentan ese forcejeo, crean una amplia gama de estructuras de oportunidad, y generalizan la idea de que cualquier grupo social, cualquier ciudadano, puede transitar libremente entre la ilegalidad y la legalidad como derecho. En estos juegos de dominio territorial, los grupos armados que ejercen la violencia imponen una suerte de procesos identitarios bien sugestivos que requieren ser analizados desde su propia lógica<sup>7</sup>:

- El territorio delimitado por el actor armado se convierte en recurso estratégico que permite construir un “nosotros” (barrio, cuadra, zona, sector) que tiene ciertas características, en contraste con un “otros” que no las tiene.
- Esa delimitación brinda posibilidades de protección, pues quienes están adentro gozan de derechos y atribuciones proporcionadas por el grupo armado y éste, a su vez, reclama reciprocidad y lealtad.

---

<sup>7</sup> Francisco Gutiérrez Sanín. “¿Ciudadanos en armas?”, en Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno. *Las violencias: inclusión creciente*. Santa Fe de Bogotá: Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1998, p. 190.

- Permite la construcción de comunidad, pues los propios grupos armados parten de la idea de que se trata de una población desintegrada que ha perdido los valores de la familia y la comunidad, por tanto, requieren un órgano que garantice los lazos comunitarios.

Estos elementos llevan a profundizar la reflexión, o mejor, a abandonar hipótesis interpretativas agotadas. En efecto, los análisis han enfatizado en las estrategias intimidatorias de control territorial y social impartidas por los grupos armados, pero poco se han detenido en aquellas otras dinámicas que promueven, o en las maneras en que tejen relaciones de cooperación con expresiones ciudadanas. Con esto no se trata de exaltar y reivindicar dichas prácticas, sino de hacer un llamado de atención para conocer las múltiples dimensiones que algunos grupos armados le dan a su trabajo; se trata de develar sus dinámicas para poder hacer propuestas más acordes con las realidades y expectativas de quienes están involucrados en los grupos armados, pero también de las comunidades que soportan dicho accionar.

Buena parte de estos grupos armados, aunque no se plantean una clara confrontación con el Estado o no tienen pretensiones políticas, cada vez con más frecuencia tejen redes y nexos con las dinámicas de violencia y los grupos que sustentan y activan la guerra nacional. De esta manera, esos grupos armados propios de la ciudad que por tanto tiempo han sido caracterizados como delincuencia común entran en un proceso de reforzamiento mutuo con los diversos actores del conflicto armado del país que siempre han sido identificados como político-ideológicos y como defensores de intereses económicos, planteándole ahora a la ciudad unos modos de funcionamiento de la sociedad y unas formas de regulación extrainstitucional que cada vez tienen más que ver con los grupos armados que con el Estado.

Queremos decir, entonces, que aunque no puede equipararse aquella violencia sistemática, sustentada en intereses económicos y políticos, con otras violencias que se consideran, en principio, desprovistas de intereses políticos y de actores organizados, lo cierto es que ambas entran en interacción para fortalecerse y robustecerse y la llamada violencia difusa se convierte en un excelente escenario para ampliar el accionar de la violencia organizada. Alianzas estratégicas que hacen que todos los espacios cotidianos de la vida urbana, las instituciones políticas o de socialización, como la familia, la administración, la Iglesia, se vean involucradas y comprometidas en la confrontación, en las dinámicas de violencia. Al decir de Luis Jorge Garay, la confrontación armada se entremezcla y se retroalimenta con los conflictos surgidos de las otras violencias: los de la convivencia ciudadana, los intrafamiliares y vecinales, los de la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico.

## *1.2 Ejes de despliegue del “estado de guerra” en las ciudades: primera aproximación<sup>8</sup>*

### **Eje de resistencia-reconocimiento**

La violencia está presente desde el primero hasta el último de los momentos del proceso de urbanización. La extrema desigualdad socioeconómica favoreció, en el decenio de los sesenta, la aparición de la delincuencia común desorganizada, y ésta a su vez, la respuesta represiva por parte del Estado. La siguiente década se caracterizó por el surgimiento de organizaciones comunitarias de autodefensa, la consolidación del narcotráfico y la transformación subsiguiente de las bandas delincuenciales. En los ochenta se agudizó la crisis por el desempleo creciente, pero también por otros factores acumulados, como la proliferación de los grupos armados, la ausencia del Estado y el vacío de autoridad, la pérdida de legitimidad y del monopolio de la fuerza, la impunidad, la “intolerancia y la ausencia de una propuesta civilista para la sociedad”.

Esto quiere decir que el proceso de inclusión social en la ciudad ha sido al mismo tiempo conflictivo y de “empoderamiento”. La década de los sesenta se caracteriza por las tomas de tierra y la autoconstrucción; la autorregulación y el posicionamiento en la ciudad; y la organización, la lucha y las relaciones de solidaridad. La década de los setenta, por la extensión del equipamiento urbano y la inclusión mediada por el clientelismo; así mismo, por la crisis de representación democrática y colectiva. En la década de los ochenta se lucha por equipamiento desde la formación de movimientos sociales, inclusión conflictual, intento de autoafirmación, reconstrucción cultural y expresión cívica reivindicativa. En el cambio de esta década se presenta involución en el proceso de construcción espacial, cierre de proceso de inclusión y expulsión del espacio, relaciones colectivas y ruptura del tejido social por la violencia. En la década de los noventa se termina con la formulación de planes de desarrollo zonal, concertación y modernización del Estado, reconstrucción de sentidos colectivos y construcción de lo público desde formas cotidianas y formas de violencia con autoafirmación social y cultural en la cotidianidad.

Según la tríada urbanización-exclusión-violencia, se deduce que las dos últimas presentan una tendencia a la agudización, a partir de mediados del de-

---

<sup>8</sup> En este punto haremos una primera aproximación a dos de los tres ejes en los cuales se despliega el “estado de guerra” en las ciudades, según nuestra hipótesis. Sobre el eje de refugio-sobrevivencia puede tomarse como primera aproximación el planteamiento hecho en los puntos 2.1 y 2.2 del presente artículo sobre la colonización urbana y el desplazamiento forzado.

cenio de los noventa, por la recepción de un nuevo flujo migratorio –desplazamiento forzado– y por la multiplicidad de grupos armados. La recepción de flujos de desplazamiento forzado plantea un nuevo incremento de la presión sobre el suelo urbano y menor inclusión y reviven la brecha entre los ritmos de urbanización y la capacidad institucional y política para su atención y regulación. En este marco, se identifica como tendencia la agudización de las contradicciones sociales y la exclusión como producto de la “...demanda por recursos y reconocimiento social y político; y por el otro, un cierre de los canales tradicionales de ascenso y una pérdida de eficacia de los mecanismos de control tradicional...”. La exclusión se reconoce, pues, como la característica central del proceso de urbanización.

De otra parte, la “distribución espacial” en medio del tránsito de lo rural a lo urbano permitió formas particulares de construcción de ciudadanía a partir de lo comunitario: “el espacio es a la vez un escenario de inclusión-exclusión que más o menos va a facilitar o dificultar un cierto tipo de construcción social comunitaria”. Es decir, los barrios con un sentido de comunidad constituyen el nivel territorial fundamental para la participación social –así no lleguen a generar relaciones de representación política– que luego se convierte en el escenario de la disputa por el territorio. “Los territorios son escenarios de representación y acción de la política, de la intervención-inversión, de la inclusión-exclusión, desde donde empieza a construirse o de-construirse la ciudadanía” y también, escenario de la violencia.

El proceso de urbanización no fue sólo fuente de conflictos, sino que también permitió el establecimiento de lazos sociales y la configuración de sentidos comunitarios. El aislamiento por la ilegalidad conllevó la creación de regulaciones sobre la circulación de propiedad o solución de conflictos vecinales relacionados con la apropiación del suelo y la construcción de vivienda. Es decir, lo que esta proposición sugiere es que el proceso de urbanización en Colombia ha sido contradictorio, en el cual las dinámicas sociales han oscilado entre el conflicto y la cooperación, entre la disgregación y la identidad.

Otros conflictos, nombrados comúnmente como luchas por el control territorial, son los que involucran con mayor claridad el recurso a la violencia como un medio para el logro de objetivos en los que se entremezclan oferta de seguridad y reconocimiento social. El territorio adquiere, para estos grupos armados, una triple significación: económica, social y de seguridad. En primer lugar, la lucha por el territorio representa la posibilidad de supervivencia y lucro; en segundo lugar, constituye una forma de empoderamiento, de garantizar reconocimiento por la ostentación de poder, de reproducción y control social; y por último, es una fuente de seguridad. Es en la pérdida de

legitimidad y gobernabilidad institucional, afirman varios analistas, donde estos actores encuentran nichos de protección, ofrecen ciertas garantías de seguridad y protección y usan la fuerza para “consenso”.

Los conflictos por territorialidad se trenzan con los conflictos por seguridad de una manera tal que mientras persista un estado de inseguridad, los enfrentamientos por el territorio y la existencia de grupos armados tienen asegurada su continuidad como una oferta que ya no sólo es tema de interés y prioridad para élites y autoridades estatales, sino incluso para los sectores subalternos.

Aunque los conflictos por territorialidad y seguridad son considerados una constante del proceso de urbanización, se les reconoce su naturaleza cambiante. A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, los grupos armados en la ciudad han sufrido recomposiciones debido a las transformaciones del narcotráfico, a los procesos de negociación (desmovilización de milicias y pactos de no agresión), a la dinámica del enfrentamiento, a la reconfiguración de los miedos y a la dinámica del conflicto político armado. Las consecuencias de todo esto podrían resumirse de la siguiente manera: a) se tornan difusos los límites entre la guerra y la paz; b) se produce el escalamiento de la confrontación armada con la presencia de nuevos actores; c) se diluyen y entrecruzan las fronteras entre lo político, lo social y lo delictivo con la proliferación de las violencias; y d) se incrementan las necesidades de seguridad y la adopción de soluciones privadas.

### **Eje de la insurgencia-contrainsurgencia**

La territorialidad definida por *acciones* de marcación, instauración y consolidación, protección y defensa mediante las armas, configura escenarios de resistencia al control estatal que ponen en evidencia la fragilidad de la soberanía estatal en términos de la vigencia del orden legal y del mantenimiento de los monopolios fundamentales. En el marco de los procesos de asociación en armas y de confrontación armada tanto en la ciudad como por fuera de ella, el ciudadano ha aprendido, según análisis recientes, que no puede esperar una acción eficiente, eficaz y ajustada a la ley por parte del Estado cuando le es violado un derecho. El ciudadano está librado a sus propias fuerzas y toma decisiones privadas buscando justicia por mano propia o la protección de cualquier poder armado que le ofrezca una seguridad precaria y transitoria pero eficiente y expedita.

Son territorialidades bélicas combinadas con violencias moleculares, a las cuales se le atribuye, como consecuencia, la transformación del ordenamiento territorial formal, la precariedad y vulnerabilidad de los derechos y el carácter meramente formal de la ciudadanía, pero también el aprendizaje

de los ciudadanos realmente existentes respecto a cómo sobrevivir en el estado de guerra. Este último efecto se traduce en un mercado de servicios en el que hay oferta y demanda de seguridad en el marco del cual se establecen relaciones que adquieren rasgos de protección-lealtad propios de los patronazgos. En los análisis más recientes, por primera vez, se le atribuye a la violencia funciones de socialización y no sólo desestructurantes. Se afirma que los diversos grupos armados existentes en las ciudades permiten una “violencia socializante y socializadora”, cuya índole grupal y afinidades con lo político los convierte en indicadores de importantes rasgos de la sociabilidad y de la cultura política.

Uno de los nuevos aspectos que cobra relevancia como factor interpretativo de la dinámica y la causalidad de la violencia en la ciudad, es la incidencia del conflicto político armado. La dinámica de escalamiento de la confrontación armada entre actores de orden nacional, en el escenario de la ciudad, se atribuye a tres elementos conexos: a) la decisión racional y estratégica de las partes en conflicto de llevar disputa a las ciudades; b) la relación ciudad-región, que hace de la primera un epicentro subordinado a las disputas en áreas de interés militar para los actores armados; y c) la resignificación territorial de la ciudad en un contexto de globalización.

La ciudad se constituye en un elemento vinculante del conflicto político armado por dos razones: de un lado, por haber estado articulada a los procesos de “incorporación y centralización” regionales y a una dinámica de expansión urbano-regional; y de otro lado, porque las regiones con las cuales se conectan las ciudades adquieren importancia económica y geoestratégica para las partes en conflicto. Este último aspecto implica que las ciudades se convierten en un punto de acceso a dichas regiones y derivan su importancia de tal proximidad, permitiéndoles transitar de un escenario de asistencia logística a un escenario estratégico para los actores armados de carácter nacional.

El carácter estratégico de las ciudades se revela, según varios analistas, en el surgimiento de las milicias a fines de la década de los ochenta. Estas asociaciones se explican no sólo como respuesta comunitaria a problemas de inseguridad y alternativa a la “ausencia del Estado”, sino también como producto de una estrategia de expansión guerrillera. A partir de dicha consideración, se concluye que la evolución de las agrupaciones milicianas por la incidencia del narcotráfico, la delincuencia y el impacto de los procesos de desmovilización, a mediados de la década, condujo a un cambio en la forma de intervención de la insurgencia en la ciudad, dada por la presencia de frentes guerrilleros en función del control de territorios estratégicos.

El cambio del significado de la ciudad para los actores del conflicto político armado también se hizo evidente con la irrupción y la expansión del paramili-

tarismo. A este actor le atribuyen una representación de la ciudad como un escenario de disputa, contención o “prevención” del dominio insurgente, en el que buscarían avanzar en la construcción de un modelo de sociedad a partir de una estrategia, no de intervención sobre la propiedad del suelo, sino de control social.

El proceso de resignificación territorial de las ciudades y de transformación de las formas de incidencia de los actores en conflicto por la soberanía señalan que la ciudad se constituye, tendencialmente, en un escenario de confrontación y de negociación del conflicto político armado. Desde ese punto de vista, dicho conflicto se convierte en un eje estructurante del “contexto de la violencia” en las ciudades.

Al intentar sugerir explicaciones sobre el incremento de la incidencia del conflicto político armado en las ciudades, otros estudios argumentan que el hecho de que las grandes ciudades sean polos de desarrollo en regiones importantes del país permite la acumulación de tensiones territoriales agudizadas por las transformaciones en la economía global y por las lógicas de los poderes económicos, políticos y/o armados en los planos locales. El intento de articulación de las ciudades al mercado internacional mediante la aplicación de una estrategia de competitividad, conduce a conexiones fuertes con los entornos subregionales y a una transformación de su significado territorial.

## 2. “REASENTAMIENTO DE HECHO”: ¿DE NUEVO LA COLONIZACIÓN URBANA?

*Como sois un gran señor, os creéis un gran genio...  
¡nobleza, riqueza, jerarquía, cargos! ¡Todo esto os hace  
un individuo tan encumbrado y poderoso! ¡Qué habéis  
hecho para tener tanto? Apenas os tomasteis el trabajo  
de nacer, y eso es todo: por lo demás, sois una persona  
común, mientras yo, maldita sea, perdido en la multitud  
anónima, he tenido que utilizar toda mi ciencia y mi  
destreza sólo para sobrevivir<sup>9</sup>.*

*BODAS DE FÍGARO*

### 2.1 Desplazamiento forzado y colonización urbana

El proceso migratorio que se presentó a partir de los años treinta y cuarenta del siglo XX en América Latina con su carácter masivo, continuo y global, produjo lo que

---

<sup>9</sup> Simón Schama. “La formación cultural de un ciudadano”. *Ciudadanos. Crónica de la Revolución francesa*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 1990, p. 158.

José Luis Romero llamó *explosión urbana*. Los migrantes colombianos, desde la década de 1940 en adelante, provenientes en una amplia mayoría de comunidades campesinas y pueblerinas, se distribuyeron por distintas regiones, departamentos y ciudades, grandes e intermedias. Este desplazamiento masivo llevó a duplicar y triplicar, en pocos años, la población de las ciudades, pero de manera contundente, en los años sesenta. Para ese momento, las principales ciudades colombianas experimentaban cambios sustanciales en su estructura productiva, se consolidaba la industrialización y se iniciaba una demanda de mano de obra barata que los migrantes y desplazados de aquel entonces –desterrados de sus tierras como producto de la violencia liberal conservadora–, vinieron a cubrir.

Los procesos de urbanización y masificación de las ciudades latinoamericanas –y las colombianas son ejemplos aleccionadores– se han dado por la vía de la “segmentación socioespacial”, en la que coexisten espacios diferenciados, antagónicos y contrastantes que muestran a las claras las profundas inequidades e injusticias del sistema económico y social. Por un lado, va la ciudad planificada, céntrica, primada, donde se ubican las actividades más productivas y los sectores sociales más ricos de la sociedad. Por el otro, está la ciudad donde transitan y viven los sectores populares que realizan actividades económicas de poca rentabilidad, que acceden en forma desventajosa a los bienes y servicios de la ciudad. Sin embargo, más que dos ciudades delimitadas claramente, lo que esto muestra son los planos de una misma ciudad, que muchas veces se traslapan y trastocan, donde sus fronteras se corren de manera permanente. Ambas configuran una geografía urbana en la que por un lado están los planos y la cartografía de la ciudad planificada, opulenta; mientras que por el otro, se encuentran el paisaje y la geografía de la ciudad pobre, de la precariedad en las dotaciones urbanas iniciales<sup>10</sup>, de los tugurios en las laderas, de los déficit educativos y de salud, de los caminos farragosos, de los vendedores ambulantes.

En fin, una cartografía y unos espacios urbanos deficitarios que generan una precaria calidad de vida a un alto porcentaje de la población y que se convierten en asuntos que –y eso no puede desconocerse– se convierten en obstáculos reales al ejercicio de la ciudadanía. Esa es la ciudad, esa es la estructura urbana que se ha construido y sigue construyéndose: desde las márgenes, en las periferias, que es donde fluye la vida de más del 60% de la población pobre de las ciudades.

Otra vez, en la década de 1990, se ponen en evidencia profundas transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas que redefinen las funciones y la estructura urbana, con la presencia de migrantes y desplazados. Puestos en las ciudades, grandes e intermedias, aquellos desplazados –reasantados involuntarios–,

---

<sup>10</sup> Para una ampliación de estos conceptos, véase Óscar Useche. “Las arenas del conflicto urbano”. *Nova y Vetera*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), p. 7.

activan memorias<sup>11</sup>, establecen relaciones de parentesco, vecindad, amistad y compadrazgo, ponen en marcha estrategias de ayuda mutua y solidaridad. En estos asentamientos, en las invasiones, en los lotes piratas, coexiste una gran diversidad de familias, de regiones, de valores, costumbres y, la *re-construcción* de un proyecto común se hace, necesariamente, de conflictos, tensiones, transacciones y negociaciones morales, socioculturales y políticas de todo tipo.

Muy a pesar de soportar exclusiones, intolerancias e inequidades, los desplazados por el conflicto armado luchan por su inclusión en la ciudad, aportan en su construcción con los medios de que disponen y en las condiciones más adversas. Participan y se involucran en la construcción de su propio destino, en los lugares donde mejor han podido hacerlo, aun cuando se les haya negado las necesidades básicas para una existencia digna, que es lo mínimo para acceder a la condición de ciudadano. La lucha por la inclusión en el perímetro urbano abanderada por los pobladores de las periferias llamadas informales, la gestión de recursos públicos y privados para subsanar sus necesidades básicas, la autoconstrucción, el empleo informal, son sólo algunos ejemplos de cómo estos sectores, con avances y retrocesos, deciden reconstruir sus proyectos de vida en la ciudad.

En las ciudades colombianas, los recién llegados y los que seguirán llegando, junto con los que ya estaban en la ciudad, hacen que siga creciendo el número de los pobladores populares urbanos, quienes reivindican un lugar en la ciudad y, para ello, colonizan y se dejan colonizar. Con múltiples tácticas adaptativas e imitativas, van siendo como los otros, sin dejar del todo su propio bagaje cultural. Se producen, pues, negociaciones culturales, interacciones sociales en múltiples sentidos que barajan de nuevo las condiciones de la copresencia en la ciudad. De esta manera, podrá entenderse por qué, según nuestra hipótesis, las ciudades colombianas están asistiendo –de nuevo– a procesos de *colonización urbana*<sup>12</sup>.

## 2.2 Desplazados-reasentados: otra forma de construcción de ciudad

Para la población desplazada y reasentada en las ciudades por causa del conflicto armado, la decisión de quedarse les motiva e impulsa a potenciar sus capacidades y recursos para reconstruir un nuevo proyecto de vida. Las nuevas experiencias, propias de la ciudad, colocan a migrantes y desplazados como

---

<sup>11</sup> La memoria nos permite conducirnos, ser agentes de la continuidad y de la discontinuidad (Mead, 1929), “traer el pasado al presente, reconstruirlo, darle forma y proyectarlo en el futuro, en un proceso sin fin, donde la experiencia, la polifonía, la pluralidad, el contraste, e incluso la contradicción, son sus elementos nutrientes”. Véase Félix Vásquez Sixto. “Vivir con el tiempo en suspenso: notas de trabajo sobre transiciones políticas, memorias e historia”, en *Anthropos*, 177, marzo-abril 1998, p. 71.

<sup>12</sup> Jacques Aprile-Gniset. *La ciudad colombiana. Siglos XIX y XX*. Santa Fe de Bogotá: Biblioteca Popular, Colección Textos Universitarios, 1992, p. 558.

productores informales, vendedores ambulantes, creadores de culturas populares, organizadores comunitarios y portadores de una cultura política. Estos planteamientos nos permiten, a continuación, soportar nuestra hipótesis según la cual es en los procesos de *colonización urbana* donde migrantes y desplazados operan múltiples estrategias, capacidades, habilidades y valores para: a) coproducir los procesos de urbanización; b) las economías informales; c) las culturas populares; y d) las formas organizativas comunitarias<sup>13</sup>.

### **Urbanización de territorios y coproducción de asentamientos**

Las áreas metropolitanas se extienden sobre sus laderas al ritmo que los desplazados por el conflicto armado colombiano las escogen para salvar sus vidas (respuesta de defensa y protección) y como lugares para reconstruir proyectos familiares, sociales y políticos, cuando toman la decisión de quedarse. Pero en las ciudades sólo tienen las laderas; y en éstas, apenas quedan espacios “residuales” o los llamados “asentamientos subnormales” adonde puede llegar la mayoría de desplazados. Se trata de hogares que, ante la carencia de suelo urbanizable accesible, se vieron en la obligación de invadir las zonas periféricas, de alto riesgo y franjas de retiros de quebradas para construir sus viviendas de manera ilegal y barrios informales; pero era esta la única alternativa que se ajustaba a sus precarios ingresos, provenientes de la economía informal, que ni siquiera alcanzaban para satisfacer las necesidades básicas de alimento, vestido y albergue dignos.

En los barrios subnormales o “en proceso de normalización”, se encuentra la mayor densidad poblacional, ocasionada por los procesos permanentes de ocupación, por la vía del loteo pirata o por las ocupaciones clandestinas. Esto ha dado lugar a una alta fragmentación de la tierra y a la construcción de viviendas en pequeñas áreas (lotes hasta de 20 m<sup>2</sup>), donde conviven hasta cinco miembros por familia. Son terrenos en los cuales resalta la precariedad del espacio público y comunitario, pues el acelerado proceso de densificación escasamente permitió dejar espacios de circulación peatonal de menos de dos metros de ancho y unos cuantos lotes reservados para construir la cancha, una sede comunitaria y, eventualmente, un parque infantil o una iglesia. Se trata, entonces, de territorios que, además de estar declarados como zonas de alto riesgo, presentan deficiencias en los servicios sociales básicos: saneamiento, vivienda, educación, salud, recreación; y también altas tasas de desempleo, desnutrición, presencia de actores armados al margen de la ley y deslegitimidad del Estado. Son estos territorios los que han puesto en evidencia la complejidad y la heterogeneidad que perviven

---

<sup>13</sup> Para ampliar algunos aspectos sobre este tema, véase Carlos Franco. *Op. cit.*, pp. 16-32.

en la ciudad, la discontinuidad en la distribución espacial y el acceso diferencial e inequitativo de los pobladores populares urbanos a las políticas sociales del Estado.

Se destacan, por lo menos, dos modalidades significativas de asentamiento en las ciudades. Ambas tienen elementos comunes en el momento en que se produjo la expulsión (salieron solos o en compañía de sus familias) y en el momento de inserción en los barrios (fueron recibidos por familiares o amigos), pero también comportan diferencias sustanciales.

En los *asentamientos nucleados*, se trata de desplazados dispersos en algunos barrios y que se articularon para invadir el lote y levantar sus ranchos; en general, después de tres o cuatro meses de residir en las ciudades, empiezan a conformarse estos asentamientos; la mayoría de ellos cuenta con población desplazada, pero también con pobladores urbanos sin techo que se unen a los anteriores en el momento de la fundación o invasión, o que van llegando en busca de un lote para levantar su vivienda; establecen relaciones de solidaridad con los vecinos de barrios aledaños, de anterior conformación, para subsanar necesidades básicas de alimento y vestido; en su mayoría, son direccionados por organizaciones, incluso por grupos armados; ocupar un mismo espacio les permite ganar identidad como desplazados, en cuanto ellos mismos se reconocen como tales y son reconocidos por otros vecinos e instituciones; se desarrolla una mayor conciencia frente a las causas del desplazamiento, los actores involucrados y las diferentes regiones del departamento y del país que enfrentan situaciones similares; cuentan con mayor información acerca de los derechos concedidos por la Ley 387 de 1997, sus decretos reglamentarios, las sentencias de la Corte Constitucional y sobre los programas de atención a los desplazados que tienen diferentes instituciones privadas y eclesiásticas; de hecho, son éstos quienes mayor apoyo han recibido de organismos nacionales e internacionales; reconocen como prioridad la conformación de una organización mínima que les permita enfrentar su situación, conforman diferentes comités: para hacer gestión ante las instituciones públicas y privadas, para garantizar la seguridad al interior del asentamiento, para hacer “los recorridos” en busca de alimentos, para preparar los alimentos de todos los habitantes, las “ollas comunitarias”.

Para la *población desplazada, asentada dispersamente en las ciudades*, al momento de la expulsión o de tomar la decisión de salir del lugar de origen se hace como núcleo familiar y, eventualmente, de manera individual; la llegada a los barrios está determinada por la residencia en éstos de familiares y amigos; se “acomodan” en piezas y casas de los familiares o de amigos de éstos; la estadía temporal en casas de familiares les permite ubicar otro lugar de residencia, bien sea para tomar en arriendo o bien para invadir un lote

y construir un rancho; las estrategias de sobrevivencia, “el rebusque del sustento diario”, son asumidas al interior del núcleo familiar; confundirse con los habitantes tradicionales de los barrios es una manera de mantenerse ocultos, de ser invisibles; la mayoría sabe que en un barrio existen más desplazados, pero nunca se reúnen para discutir su situación. En consecuencia, no existen formas organizativas propias que les permitan gestionar recursos; son pocos los líderes que se preocupan por la situación de los nuevos vecinos; los perciben, saben de su llegada, hasta les ayudan con comida y ropa (sobre todo cuando se trata de sus propios familiares), pero no los asumen como un problema de los barrios que requiere atención; la mayoría está desinformada en cuanto a las entidades de apoyo a los desplazados.

Éstas son las modalidades de asentamiento, pero, ¿cómo pueden caracterizarse las relaciones entre desplazados y “pobres históricos”? Éstas se debaten entre los sentimientos de piedad y solidaridad y los de rechazo y repudio. La solidaridad se manifiesta en la disposición que tienen los habitantes frente a los desplazados para ayudarlos con los elementos básicos: comida y vestido; sus sentimientos de condolencia se expresan cuando escuchan las historias de muerte y de horror que los hicieron huir. Incluso les brindan albergue durante los primeros meses; al parecer, esta hospitalidad se manifiesta ante una situación que se supone “transitoria”. Encontrar familiares y amigos en los barrios que los reciben es lo que les permite establecer relaciones de carácter primario, determinadas por el parentesco y la fraternidad. Esto constituye el primer elemento de seguridad; en él se refugian durante las primeras semanas, pues los demás hacen parte de un mundo que desconocen. Son los familiares y amigos quienes dan cuenta de su bondad y honradez ante los grupos armados que controlan los territorios urbanos.

Aunque en algunos asentamientos al parecer no interesa el actor que los desplazó en el momento de asentarse, en otros, este factor es el que determina su permanencia en el barrio, pues los grupos armados realizan un estricto control sobre la población “advenediza” para garantizar que no se localicen allí desplazados del “bando contrario” y cuando alguno logra franquear las barreras iniciales, de inmediato ponen a operar mecanismos de control y expulsan de los barrios a la población desplazada. Las tensiones empiezan, pues, cuando los desplazados no encuentran otra opción que quedarse, establecerse, cuando la expectativa de retorno queda descartada y la expectativa presente es su inserción en la ciudad. Pero, esta coexistencia o copresencia de desplazados y pobladores urbanos populares transita fácilmente del terreno de la tensión y la confrontación al de la transacción y la negociación. Los pobladores urbanos populares comprenden que los desplazados permiten allegar más recursos para el barrio, y eso los beneficia a todos; podría decirse que entran en la lógica del “gana-gana”.

La necesidad de establecerse y de empezar a luchar por un lugar en las ciudades genera una situación compleja, en primer lugar, porque en un mismo barrio, en unos pocos kilómetros cuadrados se forman conglomerados sociales constituidos por sujetos portadores de los más diversos referentes culturales, locales y regionales. En segundo lugar, porque ante la imposibilidad de materializar su deseo de retornar por miedo a reencontrarse con la violencia, la muerte y la desolación, su expectativa inmediata es insertarse en la vida urbana, lo cual supone una lucha por un lugar y un reconocimiento como ciudadanos. En tercer lugar, los desplazados que llegan a las ciudades hacen que se articule el conflicto rural con el urbano, produciendo una situación conflictiva híbrida que dinamiza y reconstituye los conflictos preexistentes. En muchos barrios y asentamientos están encontrándose familias desplazadas por la guerrilla y por los paramilitares. Por último, desplazados y destechados pobres, aunque tienen historias bien distintas y las causas de sus problemas pueden responder a dinámicas diferentes, comparten una necesidad común: un lugar propio, estable, que les permita desarrollar su vida familiar y social; por tanto, se encuentran y coexisten con el mismo objetivo de reivindicar su derecho a la ciudad.

### **Economías informales y de sobrevivencia**

La sobrevivencia está asociada a la subsistencia, a la manera como los desplazados se las arreglan diariamente para no sucumbir ante el hambre, el frío, las enfermedades, la soledad y el dolor. Estos seres humanos tienen que poner todo su ingenio para no “morir en el intento” de encontrar un nuevo lugar donde arraigarse aunque sea temporalmente. En aras de la subsistencia, estar en asentamientos nucleados o de manera dispersa por los barrios les marca una impronta que determina los mecanismos utilizados para sobrevivir. Mientras los primeros al esfuerzo individual y familiar le suman las acciones colectivas, la ayuda mutua y los aportes institucionales, los segundos tienen que someterse a aquello que sus propias fuerzas y su suerte les permiten conseguir. En general, los desplazados acuden a la limosna y a la caridad, y, simultáneamente, a la búsqueda de un empleo así sea informal y sin las más mínimas garantías de seguridad social.

En los asentamientos, entre otras formas de ayuda mutua, se destacan: la conformación de comisiones cuyo objetivo es realizar “el recorrido” por las plazas de mercado y otros sitios de abastecimiento de las ciudades, consiguiendo, mediante la mendicidad, algunos recursos para completar las “ollas comunitarias”, las cuales se inician con los mercados donados por algunas instituciones. Los recorridos se hacen dos o tres veces por semana, pero en algunos casos es necesario hacer más cuando la suerte no los

acompaña y el sentimiento de piedad de la gente no logra activarse. De ahí que los niños sean tan importantes en tales recorridos, pues su hambre no sólo agobia a las madres y las lanza a pedir limosna, sino que también logra generar sentimientos de generosidad y “pesar” en aquellos seres que atienden carnicerías y verdulerías.

En algunos asentamientos, además de la comisión para hacer “el recorrido”, se conforma otro grupo: el de cocina, que es el encargado de almacenar los alimentos conseguidos y disponer los ingredientes necesarios para preparar la “olla comunitaria”, de la que pueden comer los habitantes del asentamiento. Incluso, el comité de cocina funciona cuando a los asentamientos van a llegar visitas externas y tienen como función atenderlos. Otra estrategia de supervivencia que a menudo se encuentra entre los desplazados es apelar a la solidaridad de los antiguos habitantes de barrios aledaños para solicitar comida, vestido e implementos de cocina.

Pero para la sobrevivencia no es suficiente la caridad, y los desplazados lo viven cotidianamente; por eso, no cesan en su esfuerzo de salir en busca de empleo, de plantear ésta como una necesidad de primer orden ante las instituciones de apoyo y de solicitar a los gobiernos municipales oportunidades de empleo. Pero es claro que las fuentes de empleo a las que acceden normalmente son las de la informalidad: para lograr un mínimo sustento diario, los desplazados adultos realizan actividades como ayudantes en la construcción, empleadas domésticas, vendedores ambulantes. Y los niños hacen su contribución limpiando vidrios de automóviles en los semáforos, vendiendo frutas y agua, así como dulces y bagatelas en los buses.

En algunos asentamientos es posible encontrar pequeñas tiendas donde se venden artículos de aseo, comestibles y licores. Se trata de un comercio incipiente sustentado en los pocos ahorros que los desplazados lograron traer como tesoro a la hora de la partida, y en los escasos ingresos obtenidos del empleo en la construcción, la vigilancia y de la labor de planchar y lavar ropas.

Esa necesidad de reinventarse la vida y la dificultad para conseguir trabajo los ha llevado a pensar en formas autogestionarias, es decir, en las microempresas y famiempresas como una alternativa para aliviar su situación. De esta manera, las propuestas de organización van consolidándose poco a poco; de la conformación de comités para asumir la sobrevivencia en el día a día, puede pasarse rápidamente a la conformación de juntas de acción comunal que, además de proponerse la gestión de recursos públicos, empieza a transitar por la búsqueda de pequeñas iniciativas económicas, de “emprendimientos autogestionarios” que les permitan realizar actividades no sólo para la subsistencia diaria, sino para mejorar los ingresos a mediano plazo.

### La hibridación de culturas

La producción cultural popular está determinada por la apropiación desigual del capital cultural, la elaboración propia de las condiciones de vida y la interacción conflictiva con los sectores hegemónicos. Esta experiencia cultural es variable y contradictoria: tiene que ver con los modos de organizarse para enfrentar la vida, con las marcas fundacionales ligadas a la conquista y fundación de territorios, defendidos por generaciones, con significados de historias colectivas de ayuda mutua, solidaridad y asociacionismo.

Los desplazados traen consigo su biografía, marcada por las características socioculturales de los lugares de procedencia, el rol social que habían cumplido en ella y un “capital” social y cultural. Traen también entre sus valijas las historias de violencia y las marcas propinadas por los actores y motivos que los hicieron abandonar su terruño. Es todo esto lo que les permite construir y reconstruir relaciones de vecindad, pero también conflictos, y es lo que va a marcar definitivamente la manera de ser y habitar los nuevos territorios, los barrios de llegada.

“Los desplazados (...) dejan huellas y van aportando nuevos elementos; pues además de la historia de violencia, traen una cultura que se expresa y se suma a las otras haciendo heterogéneo y, aún más complejo, el espacio sociorrelacional, pues en él convergen duelos, esperanzas, proyectos de vida e identidades regionales diversas”<sup>14</sup>.

En ese maremagnum de solidaridades, de desconfianza y de competencia por el control territorial van anclándose los obstáculos para la construcción de formas de convivencia, pues en estos barrios los pobladores tienen que enfrentar permanentemente los conflictos internos que debilitan la capacidad colectiva para negociar y reivindicar frente a actores externos.

A pesar de los obstáculos para la conformación del colectivo, la necesidad, la calamidad y la estigmatización han dado lugar a un sentido de pertenencia, a una identificación y (...) a una diferenciación. El esfuerzo colectivo, la solidaridad y el trabajo mutuo se convierten en claves para la construcción de las identidades barriales. Los desplazados, a pesar de ser los nuevos en el barrio, no son del todo diferentes, ya que comparten con los viejos colonizadores de la ciudad su condición de migrantes pobres y la situación de anónimos y desconocidos en la ciudad que, anteriormente los hoy establecidos, padecieron<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Martha Nubia Bello y Claudia Mosquera. “Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas”, en Fernando Cubides, Camilo Domínguez (eds.). *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales, 1999.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 466.

Estas claves para entender la producción cultural de los sectores populares sirven para llamar la atención sobre la necesidad de entender que el problema no es sólo el de la inserción de estos nuevos sectores periféricos en la vida urbana, sino también de la inclusión desde la pluralidad, y éste es un problema de reconocimiento cultural, en cuanto al reconocimiento del otro, con intereses y expectativas distintas.

### **Formas de organización comunitaria**

Estar nucleados en un asentamiento, compartir historias de violencia y de guerra, así como verse obligados a subsistir en condiciones tan agrestes, son elementos que facilitan la organización y la articulación de los pobladores en torno a objetivos comunes.

Como ya se ha planteado, son organizaciones incipientes, comités o grupos que se conforman para garantizar objetivos de subsistencia inmediatos: alimentación, salud, seguridad interna y externa, distribución y localización de los ranchos. No obstante, en los asentamientos existen comités más cualificados que tienen bajo su responsabilidad establecer las relaciones con las instituciones encargadas de la atención a la población desplazada, y la negociación y la concertación con organismos gubernamentales en caso de desalojos, reubicaciones dentro y fuera de las ciudades, así como las posibilidades de retorno.

Entre las acciones de movilización y denuncia que han realizado los desplazados en las ciudades están la toma de calles, de iglesias, de establecimientos educativos, de oficinas públicas gubernamentales, la denuncia ante los medios de comunicación y la presentación de acciones de tutela a funcionarios públicos, entre muchas otras.

Los desplazados que se han localizado de manera dispersa en los barrios de las grandes ciudades presentan una actitud menos dispuesta hacia la organización, se encuentran atomizados y aunque reconocen la importancia de organizarse, el desconocimiento de sus derechos y el temor a ser estigmatizados y desalojados se conjugan para impedir que asuman tal iniciativa. Pero existen casos particulares de poblaciones desplazadas que se articulan en formas organizativas que cubren distintos asentamientos pero están compuestas por personas de la misma procedencia local, que activan relaciones de paisanaje; incluso se articulan con las colonias existentes en las grandes ciudades. También se reportan iniciativas para la conformación de organizaciones de segundo grado, en las ciudades, incluso con algunos niveles de articulación regional y nacional.

Vale la pena resaltar que la conformación de juntas de acción comunal y otras organizaciones comunitarias con personería jurídica, para algunos ha sido

importante como mecanismo para insertarse en las dinámicas de contratación con el Estado, en sus programas de empleo de choque que propone brindar un trato preferencial a las organizaciones comunitarias para la ejecución de pequeñas obras de infraestructura. Al parecer, los desplazados y sus organizaciones han comprendido que el apelativo del desplazamiento tiene que usarse a “discrecionalidad”, sobre todo, ante gobiernos municipales. Logran captar que constituir una organización formalmente o vincularse a las existentes, podría ser más ventajoso en ciudades donde se limita permanentemente cualquier actuación pública con esta población. Contar con personería jurídica los coloca en condición de igualdad frente a la ley, en especial en cuanto a la contratación pública, de ahí que en algunos casos puedan concursar en instituciones y programas públicos para contratar la ejecución de proyectos de inversión para infraestructura comunitaria, mantenimiento de obras, reforestación de laderas, barrido y limpieza de calles.

### 3. EL RESTABLECIMIENTO EN LAS CIUDADES: ENTRE LUCHAS Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS DESPLAZADOS

La asistencia de emergencia [en Colombia], cuando una persona internamente desplazada puede tener acceso a ella, no es suficiente si se tiene en cuenta que estas personas *pueden permanecer desplazadas por años*. Esto lo agrava el hecho de que muchas personas internamente desplazadas huyen desde áreas rurales y *la adaptación a las zonas urbanas puede resultarles particularmente difícil*<sup>16</sup>.

#### 3.1 Las luchas por el reconocimiento del derecho a la ciudad

La formación de las ciudades, o mejor, la vida urbana, sólo ha podido desarrollarse mediante una experiencia existencial de multitudes. Y es ésta, la ciudad masificada, una expresión original, particular y conflictiva de la modernización y la urbanización en América Latina<sup>17</sup>. Con ella salieron a flote nuevas conflictividades y expresiones de una cultura urbana y moderna no prevista, no comprendida, no asumida, no dirigida ni aceptada por el Estado ni por la sociedad normalizada, grupos sociales presentes en la ciudad, principalmente los de barrios populares, y ahora también asentamientos de desplazados por el conflicto armado en el caso de Colombia.

<sup>16</sup> Francis M. Deng, representante del secretario general de las Naciones Unidas para los desplazados internos. Comunicación enviada al II Seminario Internacional de *Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y la paz*. Bogotá, septiembre 4-5-6 de 2002. Los énfasis son nuestros.

<sup>17</sup> Para una explicación amplia sobre “la ciudad masificada”, véase José Luis Romero. *América Latina: las ciudades y las ideas*. México: Siglo XXI, 1976.

Desde este momento puede hablarse, como brillantemente lo hacen José Luis Romero, para América Latina, y Jesús Martín Barbero, para el caso de Colombia, de un proceso continuo de “*inserción de las clases populares en las condiciones de existencia de una sociedad de masas*”. Se insta un tiempo de desarticulación de las formas tradicionales de participación y representación, y en las nuevas formas de enfrentamiento y acercamiento a la sociedad urbana priman las acciones de reforma y de luchas por la inclusión<sup>18</sup>.

Al rehacer las formas de identidad y de participación, contribuyen a forjar una cultura política que mira a la sociedad como algo que puede ser reformado, alimentada con una experiencia de entrelazamientos, sumisiones y resistencias, de impugnaciones y complicidades. A través de las más variadas experiencias, fundamentadas en la “lógica de la oportunidad”, en las “artes del hacer” y en la utilización creativa de los escasos recursos con que cuentan, estos pobladores transfiguran-crean las ciudades; disponen de recursos comunitarios, organizativos e institucionales, los cuales les permiten acumular un *poder disponible* para su actuación frente al Estado. Se trata de una dimensión política que atraviesa y sostiene las movilizaciones de los pobladores urbanos, articulando formas de lucha y cultura popular.

No obstante, con la formación de las ciudades se produce la conformación de ciudadanías. Y esta condición se adquiere o se deniega en las prácticas cotidianas mismas, en los espacios microlocales, barriales, más cercanos al individuo, pero también en aquellos donde se deciden los destinos de una ciudad y de una nación. La ciudadanía es una condición que va más allá de las instituciones, más allá de la ley, es mucho más que participar en los debates electorales mediante el voto. Desde una reunión comunitaria, una asamblea barrial, hasta una sesión del Congreso, son todos espacios políticos para el ejercicio ciudadano.

Los elementos anteriores son fundamentos básicos para una mirada distinta de la población desplazada por el conflicto armado y reasentada en las ciudades colombianas. Es en las interacciones producidas por ellos donde, además de encontrar nuevas posibilidades de comprender las transformaciones culturales y políticas que se producen en las ciudades, pueden auscultarse las más diversas formas, prácticas y experiencias de ciudadanía que no se reducen a las formas institucionales, a los derechos y deberes consagrados en la ley. Sobre todo, en contextos como los nuestros, cargados de una gran heterogeneidad y diversidad.

Por eso insistimos en que migrantes y desplazados, expulsados a la ciudad, y que ahora forman parte de los sectores populares, no pueden verse más

---

<sup>18</sup> Jesús Martín Barbero. *De los medios a las mediaciones*. México: Gustavo Gili, 1986, p. 72.

como los disruptores del orden, como los que han venido a alterar la “coherente” estructura urbana; ellos son el resultado de un orden societal injusto, intolerante, que ha perpetuado patrones de concentración de la propiedad y del ingreso y ha tolerado altos índices de pobreza y miseria. Son el producto, en fin, de un Estado que sumido en un burocratismo y una corrupción extrema pierde de manera acelerada su capacidad de control, cediendo el paso a otros actores (armados las más de las veces) para que tomen decisiones sobre el devenir de una población que someten e intimidan. Adicionalmente, en las ciudades se levantan trincheras simbólicas y reales de intolerancia y exclusión. Se han generalizado visiones que colocan a estos sectores del lado de lo anormal, subnormal, informal, ilegal; pero también han sido vistos como los no ciudadanos, los no civilizados, los premodernos y folclóricos.

Poco se han percatado las instituciones y la sociedad política, incluso la llamada sociedad civil, de que estos sectores populares han hecho una apuesta decidida por la ciudad, por construirla con los medios de que disponen; y bajo las condiciones más adversas, han participado y se han involucrado en la construcción de su propio destino, en los lugares donde mejor han podido hacerlo, aun cuando se les haya negado las necesidades básicas para una existencia digna, que es lo mínimo necesario para acceder a la condición de ciudadano. Es verdad que sus formas organizativas y, en general, su cultura política, están cargadas de autoritarismo, clientelismo y de una débil representatividad; pero lo que también es cierto es que estas marcas no sólo acompañan a sectores populares, sino que se encuentran irrigadas y enquistadas en todo el sistema político colombiano. El clientelismo, por ejemplo, es una práctica tradicional que se ha incrustado en todos los recodos de las prácticas políticas. La corrupción, otro ejemplo, es una práctica ilegal, pero ello no quiere decir que sea propia de sectores populares, informales o ilegales (como se les ha llamado); ella ha permeado toda la estructura sociopolítica de nuestro país. Por esto tendremos que decir que las instituciones políticas formales no han sido las más idóneas para promover y generalizar prácticas de ciudadanía democrática. Su ineficacia para tramitar las demandas populares ha contribuido al surgimiento de numerosos canales informales y paraestatales que refuerzan las prácticas de resolución de intereses personales, fragmentados y parciales<sup>19</sup>.

En medio de una cultura política, más o menos autoritaria, más o menos democrática, la ciudad se convierte en objeto de disputa por el derecho a ella misma con la participación de nuevos y viejos colonizadores urbanos. Y en esa

---

<sup>19</sup> Amparo Menéndez Carrión. “Para pensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía: dilemas, opciones y apuntes para un proyecto”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. Segunda Época, Vol. 1, No. 1, 1991, p. 83.

disputa los migrantes y desplazados —extraños primero y luego miembros de la ciudad— ponen en operación saberes, destrezas y experiencias: además de las luchas de colonización urbana, articuladas alrededor del reclamo y la búsqueda de solución de *necesidades*, se presentan las luchas de resistencia que enarbolan el discurso de las *reivindicaciones* populares; luego, el lenguaje y los discursos de los derechos vendrán a prefigurar las luchas por el reconocimiento. Tres ciclos y una sola historia de las luchas por el reconocimiento del derecho a la ciudad. En estas dinámicas gravitan ejercicios de ciudadanía que evidencian una suerte de ensanchamiento o ampliación del escenario político<sup>20</sup>.

Por eso, si de lo que se trata es de la construcción de una ciudad y una ciudadanía democráticas, es necesario empezar por trascender visiones estigmatizadoras y excluyentes y reconocer el pleno derecho que los ciudadanos desplazados tienen a la ciudad. A menos que decidamos (o permitamos) entregar la solución de los conflictos urbanos al azar o al poderío de las fuerzas en juego en la ciudad, se impone una reflexión sobre el derecho al restablecimiento, desde el punto de vista sociohistórico y político, para visibilizar las luchas de la población desplazada, y desde el punto de vista ético y jurídico, para destacar los derechos que deben ser respetados, protegidos y garantizados, en las condiciones de las ciudades colombianas. Sólo asumiendo una perspectiva como ésta en el análisis, es posible visibilizar a los “ciudadanos desplazados” como portadores/luchadores por el derecho al restablecimiento.

Así entonces, el desempeño público-social de los pobladores urbanos, ahora también de los ciudadanos desplazados, está relacionado con el significado y la posibilidad de que las formas culturales y sociopolíticas se constituyan en plataformas múltiples para aprovechar, resistir e influir en el proceso de urbanización, en las luchas por el derecho a la ciudad en el horizonte normativo democrático del derecho al restablecimiento.

### 3.2 *El derecho al restablecimiento...<sup>21</sup> para que cese la condición de desplazados*

Lo que el desplazamiento forzado pone en cuestionamiento es la condición humana, un enfoque que combine la dignidad, los derechos y la solidaridad como base para el reconocimiento como sujetos de derecho tanto en la comunidad nacional como en la ciudadana, para los *ciudadanos desplazados*. De manera especial, estamos ante el reto de prestar la mayor atención a la población en situación de desplazamiento reasentada en zonas urbanas. La integración de las

<sup>20</sup> Amparo Menéndez Carrión. *Op. cit.*, p. 85.

<sup>21</sup> Los planteamientos centrales de este punto se inspiran en Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2003: “Concepto de restablecimiento y derecho de los desplazados al restablecimiento”, “cesación de la condición de desplazados”.

personas desplazadas con las comunidades receptoras en los espacios periféricos de las grandes ciudades exige que las respuestas se enmarquen en políticas públicas de atención integral a los asentamientos populares de las grandes ciudades, ahora compuestos por población desplazada y por viejos pobladores urbanos. Se necesitan políticas integrales de restablecimiento. Detrás del derecho al restablecimiento, identificamos cinco temas de discusión fundamentales que, muy seguramente, se sostendrán a mediano y largo plazos en un contexto de guerra y de agudización creciente de la crisis humanitaria: a) los efectos nocivos del desplazamiento forzado y del reasentamiento involuntario; b) el ocultamiento de que los problemas críticos permanecen con una “transición indefinida”; c) la necesidad de responder con acciones positivas del Estado ante situaciones sociales extremas; d) la importancia de un enfoque integral que garantice el restablecimiento; y e) la pregunta por las condiciones necesarias y suficientes para que cese la condición de desplazados.

### **Efectos nocivos del desplazamiento forzado y del reasentamiento involuntario**

La población “en situación de desplazamiento forzado”, instalada en los márgenes de la sociedad, y en “la periferia de las periferias” de las ciudades, simboliza un conflicto moral, social y político, directamente conectado con exclusiones materiales (agudización de las condiciones de empobrecimiento) y simbólicas (profundización de las condiciones que generan estigmas culturales y heridas morales), y con discriminaciones políticas (despojo generalizado de derechos). En efecto, la configuración de hecho del desplazamiento forzado, es decir, “la realidad objetiva, fácilmente palpable, porque está demostrado que el retiro del lugar natural que los campesinos tenían no se debió a la propia voluntad de ellos, sino a la coacción injusta de grupos armados...”<sup>22</sup>, tipifica el desplazamiento forzado (artículo 180 de la Ley 599 de 2000) como un delito de lesa humanidad<sup>23</sup>.

Adicionalmente, los reasentamientos originados en el desplazamiento con ocasión del conflicto armado interno o de violaciones masivas a los derechos humanos presentan consecuencias que se caracterizan por: la ausencia de procesos de concertación; la afectación del capital social y humano; la prioridad es la supervivencia en medios hostiles y, por tanto, la reconstrucción del tejido social roto y la estabilización socioeconómica quedan aplazadas. Esto genera, según Michael M. Cernea, científico social del Banco Mundial<sup>24</sup>, factores

<sup>22</sup> Véase Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2001: “La configuración de facto del desplazamiento forzado y derechos derivados de tal situación”.

<sup>23</sup> Véase, la sentencia C-232 de 2002, magistrada ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>24</sup> Véase su texto “El modelo de riesgos y reconstrucción para el reasentamiento de poblaciones desplazadas”, en *World Development*, volumen 25, número 10, octubre de 1997, pp. 1569 a 1588.

de empobrecimiento como: (i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social. A ellos agrega Robert Muggah, científico social del Institute of Development Studies de Londres<sup>25</sup>, que el desplazamiento forzoso se traduce en (ix) la pérdida del acceso a la educación, principalmente en el caso de los niños desplazados, y en (x) la carencia de participación política<sup>26</sup>.

### **Atención durante la posemergencia: ¿qué oculta el período de “transición”?**

La integración de las personas desplazadas con las comunidades receptoras en los espacios periféricos de la periferia de las grandes ciudades exige que las respuestas se enmarquen en políticas públicas de atención integral a los asentamientos populares de las grandes ciudades, ahora compuestos por población desplazada y por viejos pobladores urbanos. Se necesitan programas integrales de restablecimiento político, socioeconómico y cultural con “enfoque urbano” (también puede decirse de derecho a la ciudad).

Con el fin de comprender y paliar las consecuencias negativas del reasentamiento involuntario, la sentencia de la Corte Constitucional que se viene citando ha acogido el concepto de *vulnerabilidad*, con el cual se quiere significar que la población en situación de desplazamiento sufre un dramático proceso de empobrecimiento, pérdida de libertades, lesión de derechos sociales y carencia de participación política. Este concepto de vulnerabilidad y la detección en terreno de los riesgos de empobrecimiento facilitan, afirma la Corte Cons-

---

<sup>25</sup> Véase su estudio auspiciado por el Departamento Nacional de Planeación, “Capacidades institucionales en medio del conflicto. Una evaluación de la respuesta en la reubicación de la población desplazada en Colombia”, Bogotá: mimeo, enero de 2000.

<sup>26</sup> El empobrecimiento y la vulnerabilidad son entonces el producto de múltiples factores que, cabe anotar, pueden ser independientes unos de otros y, en ese sentido, presentarse sólo algunos de ellos. Dichos factores merecen ser destacados, pues la expropiación de la tierra socava los sistemas productivos, los cuales, en muchos casos, son de tipo tradicional. Igualmente, la pérdida del empleo para los trabajadores no agrícolas implica un verdadero empobrecimiento, toda vez que la reinserción en el ámbito laboral supone la adquisición de nuevas capacidades, con lo cual ello significa en términos de pérdida de capital humano ya consolidado y de costos por la reconversión laboral. De otra parte, la pérdida de la familia, sumada a la inclusión forzada en medios urbanos hostiles, comporta que los desplazados queden sin entorno íntimo. A su turno, la inseguridad alimentaria es consecuencia de la ingestión de calorías en niveles inferiores a los necesarios para el crecimiento o para el trabajo; así, la inseguridad alimentaria se relaciona con la pérdida de la tierra o del empleo. El reasentamiento también trae consigo el aumento de las enfermedades, tanto las físicas como las asociadas a la depresión, y los segmentos poblacionales más débiles, como los niños y los ancianos, terminan siendo los más afectados. Todos estos factores confluyen entonces en la marginación o traspaso de la línea de pobreza en áreas urbanas, en la desarticulación social o ruptura de las organizaciones sociales y de las comunidades, y en la escasa incidencia de los desplazados en la toma de las decisiones que les son atinentes.

titucional, la búsqueda de soluciones adecuadas al contexto de la *situación posemergencia*, bien sea en el marco de la política pública sectorial en materia de desplazamiento o en el marco del desarrollo de cada uno de los distintos componentes del restablecimiento, esto es, vivienda, generación de ingresos, salud, educación y tierras (artículo 26 del Decreto 2569 de 2000). En esta definición encontramos aportes importantes para insistir en la necesidad de mejorar de manera significativa las condiciones de la población en situación de desplazamiento forzado reasentada en las ciudades.

Consideramos necesario dejar planteado un gran interrogante acerca de la necesidad de revisar los principios rectores sobre el desplazamiento interno en la medida en que existen correlaciones claras entre el “ocultamiento” y el silencio que se ciernen sobre el llamado “período de transición” (que hemos tratado de sustentar como de “reasantamiento de hecho”) y las posibilidades de evaluar el campo de derechos relacionados con la “protección durante el desplazamiento”: protección de la integridad física y la libertad de movimiento –principios rectores 10 a 15–, preservando la familia y la comunidad –principios rectores 16 y 17–, protegiendo los derechos económicos, sociales y culturales –principios rectores 18, 19, 21, 23–, protegiendo las libertades básicas –principios rectores 20 y 22–. A la luz de estos principios, analizar la situación de la población desplazada asentada en las ciudades y proponer reformulaciones de política según las definiciones recientes sobre el derecho al restablecimiento.

### **Ante situaciones sociales extremas... acciones positivas del Estado**

La situación límite a la cual se ve abocada la población desplazada por razón de la expulsión de sus territorios genera el entramado de una historia colectivamente vivida, similares despojos, pérdidas y desarraigos y heridas morales, surgidas del sentimiento de exclusión y de la ausencia de reconocimiento. Y es precisamente en ese nuevo entramado sociomoral donde los desplazados pueden encontrar elementos de autoconocimiento y reconocimiento, que les provean de nuevas identidades desde las cuales articular de manera orgánica sus demandas de estabilización socioeconómica, reconocimiento social, inclusión política, reparación moral y, sobre todo, el reconocimiento como sujetos de pleno derecho tanto en la comunidad nacional como en la ciudadana.

Los programas de restablecimiento no pueden perder de vista que avanzan, apenas, en la reparación de la violación múltiple de derechos, que es el desplazamiento forzado de población. En esta medida, se justifica su articulación como “política social especial”. Pero, tal como en el papel lo formula la política de atención a la población desplazada, hay que apuntar hacia el objetivo de garantizar la cesación de la condición de desplazados, y en esto se pone en juego el reconocimiento de los derechos políticos, sociales y culturales como

ciudadanos y el trato igualitario por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto con una “política social general”. Se trata de la combinación de una atención diferenciada a la población desplazada como víctima del conflicto armado, y la atención igualitaria como ciudadanos de la nación colombiana, en estrecha articulación con el desarrollo urbano de las ciudades.

El mandato constitucional de brindar especial protección a las personas en situación de debilidad manifiesta tiene por objeto que el actuar estatal se oriente a la remoción de las causas de la debilidad o a paliar la situación de debilidad (con miras a su superación). Las personas víctimas de situaciones sociales extremas<sup>27</sup> constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. La población en situación de desplazamiento forzado, que ve comprometido el mínimo vital para su subsistencia, debe ser destinataria de programas y proyectos permanentes, en cuanto a que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, situación inadmisibles en un Estado social.

Así, el Estado no sólo debe prevenir la ocurrencia de eventos de desplazamiento, sino que, además, debe proteger los derechos de los desplazados y proveer lo que esté a su alcance para el restablecimiento de los derechos de éstos que son conculcados. Esta suerte de acción afirmativa que se le exige al Estado colombiano halla su fundamento normativo en las exigencias de los incisos 2 y 3 del artículo 13 de la Carta, relativas al trato favorable a los más débiles y a la erradicación de las injusticias presentes.

#### **Atención integral para el restablecimiento**

La atención a los desplazados debe ser integral (para el restablecimiento), esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente a las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los principios rectores. En efecto, de conformidad con el segundo párrafo del principio rector No. 29, las autoridades tienen la obligación de hacer lo necesario “*para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que [los desplazados] abandonaron o de*

---

<sup>27</sup> Como ocurre con los desplazados (T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000).

*las que fueron desposeídos*”<sup>28</sup>. Por esto, se requiere una política de atención integral, dirigida al restablecimiento, que tenga en cuenta los siguientes aspectos<sup>29</sup>:

- Estabilización socioeconómica: la pérdida que sufren los desplazados de los espacios de residencia y trabajo, de las propiedades y las pertenencias abandonadas exige una reposición material y una mitigación para su situación de desamparo; se requiere, entonces, la estabilización socioeconómica en el lugar escogido por el desplazado de manera autónoma, libre de presiones para un retorno sin garantías, haciendo realidad el derecho a la libre movilización por el territorio de su nación y el derecho a la ciudad.
- Reconocimiento social: sus heridas morales, sus pérdidas afectivas y sus desarraigos demandan el reconocimiento social, que amerita su dignidad como personas lesionadas por los sufrimientos, las humillaciones y los vejámenes de que fueron víctimas; el reconocimiento implica devolver a los desplazados el respeto al que tienen derecho y el sentido de pertenecer a un colectivo nacional y regional del cual son parte importante. El reconocimiento social es la condición para la construcción de identidades sociales desde las cuales demandar su inclusión en el *corpus* político de la nación.
- Inclusión política: esta condición de liminalidad que prefigura el desplazamiento forzado, unida a la pérdida de protección de sus propios gobiernos y a la copresencia de varios órdenes políticos, con sus respectivas exigencias normativas, constituyen una negación en la práctica de la ciudadanía y de la nacionalidad; de ahí que se demande la inclusión política, el derecho a tener derechos, a reclamar protección del Estado y a vivir dentro de una legalidad, así como de participar en la vida pública; es a partir de la condición ciudadana desde donde pueden demandarse los demás derechos conculcados.
- Reparación moral: la reparación moral es una consecuencia lógica de las pérdidas y los resarcimientos anteriormente descritos. La estabilización económica, el reconocimiento social y la inclusión política no son suficientes; es necesario reparar los daños morales causados; esto demanda, al menos, el esclarecimiento de las responsabilidades individuales o de grupo de aquellos actores, armados o desarmados, involucrados en los eventos que propiciaron los éxodos forzados; inscribir en la historia de los pueblos y las comunidades locales afectadas la memoria de esa gran vergüenza nacional; construir un sentido histórico colectivo que les permita a los afectados interpretar su drama personal y familiar en contextos explicativos más

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2003. *Op. cit.*

<sup>29</sup> Véase Secretariado Nacional de Pastoral Social, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. *Desplazamiento forzado en Antioquia 1985-1998*, tomo 0, “Aproximaciones teóricas y metodológicas al desplazamiento de población en Colombia”. Bogotá, 2001.

globales y generales; es necesario guardar en la memoria de la nación y preservar del olvido individual y colectivo, los acontecimientos trágicos que entrañan para el país y para los individuos las situaciones vividas por quienes tuvieron que afrontar los éxodos forzados por el conflicto armado.

### ¿Cuándo cesa la condición de desplazados?

El restablecimiento consiste en el mejoramiento de la calidad de vida de la población desplazada y, para lograrlo, las acciones del Estado, de la cooperación internacional y del sector privado, en desarrollo de alianzas estratégicas con el Estado, deben orientarse a contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y exclusión social. Tales acciones, entonces, define la Corte Constitucional, deben propender por: (i) el acceso a la tierra, (ii) el empleo en condiciones dignas, (iii) el acceso a soluciones de vivienda, (iv) la integración social, (v) la atención médico-asistencial integral, (vi) la nutrición adecuada, (vii) la restauración de los activos comunitarios, (viii) la reconstitución de las comunidades, (ix) el acceso a la educación, (x) la participación política efectiva, y (xi) la protección de los desplazados frente a las actividades que desgarran el tejido social, sobre todo las asociadas al conflicto armado interno.

En perspectiva constitucional y desde un enfoque de derechos, el restablecimiento es una cuestión de justicia social y, por lo mismo, una vía para alcanzar la inclusión social y potenciar el desarrollo humano. En este sentido, restablecer equivale a garantizar y proteger el goce de derechos y libertades. Por lo mismo, la Corte Constitucional sentencia que:

- El sistema de atención integral debe propender por el restablecimiento de la población desplazada, independientemente de la composición institucional del SNAIPD en un momento histórico específico.
- De la obligación de atención integral no podrá sustraerse el Presidente de la República.
- Ni el Presidente de la República ni el Congreso podrían expedir válidamente normas que impliquen regresiones en la política pública de atención a desplazados, en lo relativo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta Política; pues ello iría en contravía de la principal obligación de resultado que se deriva del párrafo 1 del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Dice el párrafo 1 del artículo 2 del Pidesc:

“1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, en especial económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

- El Estado tiene la doble obligación de planificar incentivos para el retorno voluntario, por una parte, y de garantizar la reubicación en condiciones que contribuyan a aumentar la calidad de vida de la población desplazada, por la otra.
- Esta doble dinámica señalada es fuente de responsabilidad para la Red de Solidaridad Social, en tanto que entidad coordinadora del SNAIPD.
- La Constitución propende por la erradicación de los patrones de discriminación y obliga a la acción positiva a favor de las personas en situación de desplazamiento forzado interno, recogida en un conjunto de actos de política pública con el objeto de lograr la igualdad material de los desplazados.
- La realización efectiva de ciertos derechos de bienestar mínimo que constituyen la base para la autonomía y el autosostenimiento de los sujetos de desplazamiento (ciudadanos desplazados), encuentra soporte en la sentencia de la Corte SU-1150/00: *“el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás”*.

La claridad en torno al concepto de restablecimiento, vinculado a un enfoque de atención verdaderamente integral, permite identificar cuándo cesa la situación de desplazamiento. En efecto, el acceso efectivo de los desplazados a bienes y servicios básicos, así como la garantía de sus derechos y libertades fundamentales *se traducen en el restablecimiento y, sólo así, en la cesación de la situación de desplazamiento forzado interno*. Por lo mismo, resulta evidente que el retorno o la reubicación, o el paso del tiempo, no equivalen, por sí mismos, al restablecimiento de la población desplazada, ni tampoco a la cesación de la situación de desplazamiento.