

Línea 1: **VIDA E INTEGRIDAD**

Informe sobre la situación
de **DERECHOS HUMANOS** en
la **CIUDAD DE MEDELLÍN**

Vigencia 2019

Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín, vigencia 2019

Vida e integridad

ISBN:

© Personería de Medellín

Autores: Miny Johana Álvarez Quiroz, Yorman Vidal Giraldo Murillo, Jennifer Andrea Acosta Rodríguez, Claudia Marcela Ramírez Ramírez y Elkin Eduardo Gallego Giraldo

Corrección de estilo: Juan David Herrera Jaramillo y Daniela María Herrera Jaramillo

Diseño de portada: Personería de Medellín
Diagramación: Tatiana López López
Impresión: Litografía Dinámica

Todos los derechos reservados
Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, por ningún medio inventado o por inventarse sin el permiso previo y por escrito de la Personería de Medellín.

Hecho el depósito legal.



Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín, vigencia 2019

Vida e integridad

GUILLERMO DURÁN URIBE

Personero de Medellín

JUAN FERNANDO GÓMEZ GÓMEZ

Personero Delegado para los Derechos Humanos

ELKIN EDUARDO GALLEGO GIRALDO

Coordinador de la investigación

MINY JOHANA ÁLVAREZ QUIROZ
YORMAN VIDAL GIRALDO MURILLO
JENNIFER ANDREA ACOSTA RODRÍGUEZ
CLAUDIA MARCELA RAMÍREZ RAMÍREZ

Investigadores



TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN GENERAL	6
2. LA EXTORSIÓN: PRINCIPAL ESTRATEGIA ECONÓMICA DE LAS ESTRUCTURAS CRIMINALES EN MEDELLÍN.....	7
2.1. Introducción	7
2.2. Extorsión en el marco de la economía criminal.....	8
2.3. Incautación de estupefacientes.....	13
2.4. Plan de Desarrollo 2016-2019	14
2.5. Conclusiones	15
2.6. Recomendaciones	15
3. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO	18
3.1. Caracterización del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín.....	19
3.2. Cierre del período 2016-2019 en materia de desplazamiento forzado intraurbano.....	21
3.3. Plan de Desarrollo 2016-2019.....	23
3.4. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería	24
3.5. Relato de vida: la realidad del desplazamiento en la ciudad	26
3.6. Conclusiones	28
3.7. Recomendaciones	29
4. AMENAZAS: ENTRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS RIESGOS SOCIALES POR SU ESTIGMATIZACIÓN	31
4.1. Un recorrido por las vivencias de quienes sufren el flagelo de la amenaza	36
4.2. Conclusiones.....	38
4.3. Recomendaciones	39
5. HOMICIDIO	42
5.1. Plan de Desarrollo 2016-2019.....	47
5.2. Una mirada a experiencias que ofrecen herramientas diferentes	47
5.3. Conclusiones.....	48
5.4. Recomendaciones.....	52
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55



Índice de gráficos

<i>Gráfico 1.</i> Denuncias de extorsión en Medellín en el período 2016-2019	13
<i>Gráfico 2.</i> Desplazamiento forzado intraurbano en comunas de Medellín, 2018-2019	20
<i>Gráfico 3.</i> Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín, 2016-2019	21
<i>Gráfico 4.</i> Desplazamiento forzado intraurbano en comunas de Medellín, 2017-2019	21
<i>Gráfico 5.</i> Amenazas a líderes y lideresas sociales en Antioquia y Medellín, 2018-2019	33
<i>Gráfico 6.</i> Homicidios en Medellín, 2016-2019	41
<i>Gráfico 7.</i> Causas de homicidios en Medellín, 2016-2019	42
<i>Gráfico 8.</i> Homicidios en Medellín según grupo etario, 2016-2019	43
<i>Gráfico 9.</i> Homicidios en Medellín por comunas, 2016-2019	44



1. INTRODUCCIÓN GENERAL

*Sin sentimiento de respeto, no hay forma de distinguir los
hombres de las bestias*
Confucio

Medellín es sinónimo de resiliencia, es una de las ciudades del mundo que, pese a su historia, siempre ha buscado renacer de las cenizas y dejar atrás ese tormentoso estigma. Todas las administraciones municipales han propuesto y agotado estrategias dirigidas, de alguna manera, a mostrar la cara buena de la ciudad, sobran buenas intenciones plasmadas en políticas y programas, unas más acertadas que otras, pues los escenarios que se viven en cada territorio no son, en su mayoría, fáciles ni semejantes, pues el tendido de retazos que se teje con cada problemática hace más compleja cada situación.

Convencidos de que el respeto por el otro es la clave para una sana convivencia, la Personería tiene en cuenta que las necesidades de cada territorio son particulares y que se requiere la participación de sus protagonistas para la elaboración de estrategias adecuadas para mitigar los fenómenos que atentan contra la vida y la integridad de los habitantes de la ciudad.

Por ello, este año la Personería de Medellín presenta un informe que va más allá de describir los fenómenos que atentan contra el derecho a la vida. Asimismo, visibiliza experiencias que han resistido contra la violencia en cada territorio por medio de alternativas culturales, deportivas, entre otras. Finalmente, ofrece herramientas a la nueva administración en la adopción de estrategias que apunten a lo humano, lo preventivo y a la disminución de estas problemáticas.



2. LA EXTORSIÓN: PRINCIPAL ESTRATEGIA ECONÓMICA DE LAS ESTRUCTURAS CRIMINALES EN MEDELLÍN

2.1. Introducción

Este estudio se abordó desde un enfoque cualitativo, en el que se usó una metodología basada en investigación documental, entrevistas semiestructuradas, entrevistas etnográficas y trabajo de campo, que abrieron el camino hacia una posible respuesta a las preguntas orientadoras formuladas por el equipo de investigación de la Personería de Medellín: ¿Cuál es alcance del delito de extorsión en las comunas de Medellín? ¿Cuál es la incidencia de este delito en la estructura económica y organizativa de los grupos al margen de la ley en Medellín? ¿Qué relación tiene el delito de extorsión con las cifras de la violencia criminal en Medellín y las confrontaciones con agentes del Estado u otros grupos armados ilegales en sus actividades económicas ilegales? ¿Qué tan efectivas y acertadas han sido las estrategias por parte del Estado y el aparato judicial para evitar y contrarrestar este delito?

Desde la ruta investigativa se estableció un orden de búsqueda de información, sin embargo, fue complejo acceder a datos confiables sobre el tema, por lo que se complementó y se contrastó con diversas fuentes, cuantitativas y cualitativas, para integrarlas en una narrativa coherente. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas y entrevistas etnográficas para conocer de primera mano las experiencias de la población y escuchar las voces de las personas que cotidianamente padecen la extorsión o “vacuna”, pero que no la denuncian, como líderes sociales, comerciantes, personas que laboran en determinados sectores de la ciudad, entre otros, así como las voces de algunos funcionarios públicos que, por su labor en terreno, conocen detalladamente la ocurrencia de este delito en los barrios.

Es importante resaltar que esta investigación llega a su tercera fase. La primera fase la presentó la Personería de Medellín en el informe del año 2017, en la que se avanzó a nivel conceptual con



respecto al marco jurídico y la doctrina desarrollada sobre el tema, acompañado de algunas cifras esclarecedoras. Posteriormente, el grupo de investigación delimitó el trabajo y se enfocó en que la segunda fase respondiera al análisis de la extorsión en Medellín desde la perspectiva de la economía criminal; por lo tanto, tomó un nuevo rumbo y permitió que su marco de comprensión fuese más amplio y específico sobre esta problemática arraigada en casi todas las comunas de la ciudad y se planteó qué hacer frente a ella. Para ello, se contrastaron las cifras oficiales con la información disponible de primera mano a la que esta entidad tiene acceso por su contacto constante con las comunidades. Finalmente, la tercera fase da cuenta del seguimiento al problema y de qué tan acogidas fueron las recomendaciones planteadas por la Personería de Medellín en sus informes anteriores.

2.2. Extorsión en el marco de la economía criminal

Este acápite parte de los planteamientos del artículo del Instituto Popular de Capacitación (IPC) titulado *¿Cómo comprender la extorsión hoy en Medellín?*, escrito por Carolina Lopera y Juan José Moncada (2017), en el que se plantea la extorsión como un fenómeno fuertemente ligado al control territorial de los grupos armados ilegales, entendido como una combinación de control “sobre lo social, lo político, lo económico y el espacio físico”.

La extorsión se sustenta, por un lado, en el uso de la violencia para someter a la comunidad por medio de la zozobra, y por el otro, en actos no violentos que buscan ganarse la simpatía de los ciudadanos, ofreciendo servicios de “seguridad”, “justicia” e intermediación social (Lopera y Moncada, 2017). Esta confluencia de estrategias, lograda gracias al control territorial que ejercen los actores ilegales, es lo que permite que la extorsión permanezca vigente en Medellín.

La extorsión es una manera de materializar la violación continua de derechos humanos para los ciudadanos, puesto que se encuentran ante una imposición criminal, la extorsión es una violación del derecho a la libertad, al patrimonio e incluso el derecho a la vida. (Lopera y Moncada, 2017)



De esta manera, la población no les paga a las organizaciones delincuenciales para garantizar sus derechos fundamentales, por el contrario, les paga por temor a que estos sean vulnerados, es decir, el miedo se convierte en la forma de controlar y someter a la comunidad.

Esta problemática cada día afecta a más población, desde pequeños sectores económicos e institucionales hasta grandes gremios y esferas del poder, de ahí su enorme complejidad: “Su magnitud y afectación permite afirmar que más que un hecho penal o un eslabón de las rentas criminales, hoy la extorsión se configura en un fenómeno de alta complejidad” (Lopera y Moncada, 2017).

Para los ciudadanos es complejo denunciar penalmente el delito de la extorsión, por eso, la baja cantidad de denuncias, a diferencia de otros delitos como el hurto, debido a que “en el hurto el delincuente huye del sitio y la víctima difícilmente sabe más de él, al extorsionista se le ve todo el tiempo en el sector, vive en el territorio, incluso puede ser su vecino” (Lopera y Moncada, 2017). Es sabido por las comunidades que al denunciar la extorsión no confrontan a una sola persona, sino a una estructura criminal.

Hay diversas dificultades que se presentan a la hora de analizar este fenómeno. Una de ellas es que, dado que se dispone únicamente del número de casos de extorsión correspondientes a las denuncias de los ciudadanos, la aproximación del valor de las rentas ilegales resultaría errónea al no considerar el número de delitos no denunciados. Por lo tanto, se requiere una estimación del número total de delitos (es decir, denunciados y no denunciados) para lograr un valor más aproximado del monto de las rentas criminales relacionadas con la extorsión.

Otra de las dificultades para el abordaje de este delito son las organizaciones criminales que ejercen control en la ciudad,

¹ El presupuesto ejecutado en los últimos cuatro años, el cual incluye el funcionamiento del Centro para la Diversidad Sexual, es el siguiente: para el 2016, \$633.384.596; 2017, \$876.771.769; 2018, \$1.304.003.620; y 2019, \$617.518.048.



que suelen conformarse jerárquicamente y “conlleven alta subordinación y a su vez [cuentan] con mandos intermedios que funcionan como eslabones en una especie de cadena criminal” (Lopera y Moncada, 2017). Estas organizaciones persisten en los territorios, evolucionan y aumentan su experiencia en las actividades delictivas.

Según el señalado informe del IPC, la extorsión en Medellín es una de las principales estrategias de financiación de las organizaciones criminales, que fortalecen su capacidad militar y se configuran como un problema real de seguridad para la ciudad. En ese orden de ideas, la extorsión se ha convertido en una especie de explotación que facilita el accionar delincuencia y define el nivel financiero de los grupos criminales. Y, desde el punto de vista económico, este delito resulta bastante atractivo, principalmente para la población juvenil, pues con respecto a la relación ganancia versus horas trabajadas el negocio es bastante rentable.

De acuerdo con el análisis de Lopera y Moncada (2017), existen diversos tipos de extorsión que varían según el territorio y la capacidad económica del sector de incidencia del grupo delincuencia. A continuación, se mencionan los tipos de extorsión identificados en la ciudad de Medellín (Lopera y Moncada, 2017):

- “A viviendas por la ‘seguridad’”.
- “Por parqueo de vehículos en zonas públicas”.
- “Por el ingreso de familias a un barrio”.
- “Por servicios públicos”.
- “Mediación en conflictos y violencia familiar”.
- “A personas que tienen un empleo estable y devengan un buen salario”.
- “A familias que reciben dinero del Estado por reparación como víctimas del conflicto armado, o por ayudas humanitarias”.
- “Por no reclutar forzosamente a adolescentes”.
- “Por homicidios ‘sin autorización’”.
- “Por venta de vehículos e inmuebles”.
- “Exigencia de compra de productos alimenticios y paquetes de mercado”.



- “A habitantes de calle”.
- “Por reformas en las casas”.
- “A proyectos comunitarios”.
- “Por uso de espacios públicos”.
- “Cobros por recolección de basuras hasta sitios de acopio”.
- “A establecimientos comerciales e industrias: aquí se incluyen tiendas, minimercados, almacenes de ropa/calzado, ferreterías, peluquerías, panaderías, restaurantes, talleres de mecánica, etc.”.
- “A distribuidores del comercio en general”.
- “A contratistas de construcciones públicas y privadas”.
- “Por llamadas telefónicas y redes sociales”.
- “Loteo ilegal para predios para viviendas”.
- “A transportadores urbanos”.

De igual manera, se identificaron las modalidades implementadas en los cobros extorsivos: contacto directo, llamadas telefónicas, compra forzada de artículos, tarjetas personales de presentación, recibos de parqueo, rifas ficticias, cuentas bancarias para consignación y cartas de circulación pública (Lopera y Moncada, 2017).

Por lo expuesto, puede inferirse el gran poder del crimen organizado en Medellín, en la medida en que ha logrado inmiscuirse en la esfera social, desde el eslabón más simple hasta el más complejo, y tramita las necesidades de la comunidad (económicas, de seguridad, entre otras), mientras que simultáneamente expande su accionar y fortalece su economía criminal.

Ante un horizonte como este los retos institucionales para garantizar su soberanía y los derechos fundamentales de las poblaciones son de mayor importancia; si las autoridades y fuerzas estatales no toman medidas asertivas para intervenir contra este delito, el futuro cercano que se avizora para la ciudad es bastante desalentador. (Lopera y Moncada, 2017)

El panorama podría ser desalentador porque la extorsión, que puede considerarse como el equivalente ilegal a los impuestos de la economía formal, es la principal fuente de ingresos de la economía



criminal y un mecanismo de control y sometimiento de los grupos delincuenciales sobre la sociedad.

Ahora bien, como se afirmó en el informe del año 2018, la persecución contra las economías criminales por parte de las autoridades se ha concentrado en capturar los más débiles de la cadena, basada en una lógica institucional que se fundamenta en las cifras o en los resultados a corto y a mediano plazo, es decir, los indicadores de capturas determinan el éxito y la eficacia de las estrategias. Sin embargo, no se han desarticulado las economías más arraigadas en los territorios, teniendo en cuenta que amplios sectores de la población ganan su sustento de estas actividades ilegales. En tal sentido, la represión ejercida por el Estado puede resultar perjudicial, debido a que, en algunos casos, refuerza el vínculo de las comunidades con las organizaciones criminales y con las actividades ilícitas por el temor a la confrontación y a tener que dejar sus hogares.

En el nivel local, si bien la fuerza pública ha propinado fuertes golpes a las organizaciones criminales con la captura de mandos visibles y objetivos de alto valor, el impacto de estas acciones es limitado.

Los grupos armados tienen la capacidad de reestructurarse y reciclarse para mantener su influencia territorial. Desde el punto de vista de las comunidades, mientras que las facciones criminales cambian sus nombres y liderazgos, las condiciones de vulnerabilidad permanecen. La economía ilegal continúa siendo el centro de las relaciones sociales y de poder, más allá de los golpes de la Policía y las Fuerzas Militares. (Fundación Ideas para la Paz, 2016, p. 21)

Las economías criminales entonces proveen incentivos para un conjunto amplio de actores que están dispuestos a transgredir la ley con tal de adquirir ganancias y beneficios. Estos beneficios no son única y exclusivamente de orden económico, sino que también están ligados a la legitimación social y política. En este contexto, según la Fundación Ideas para la Paz,



El desafío para el Estado no solo es desarticular facciones locales con capacidad de usar la violencia y corrupción, sino entablar una nueva relación entre las comunidades y las instituciones formales, que permita restablecer su autoridad legítima a partir de la protección de los ciudadanos. (Fundación Ideas para la Paz, 2016, p. 7)

Por el incremento de este delito en los últimos años, el Gobierno nacional ha establecido que se debe atacar de inmediato, tal como ha quedado plasmado en la política para defender el derecho a la libertad personal, pues este es un paso fundamental para erradicar las fuentes de financiación de los grupos delictivos.

La necesidad de afrontarlo con firmeza se ve reflejada en el contexto local, pues la extorsión forma parte de la economía criminal de la ciudad de Medellín, pese a que, según el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), las cifras de denuncia han disminuido en un 10,6 % del 1 de enero al 24 de agosto de 2019 con respecto al mismo periodo del año anterior, ya que se pasó de 395 a 353 casos denunciados (véase el Gráfico 1).

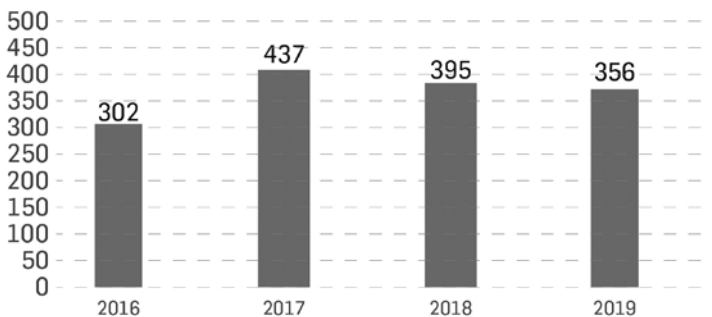


Gráfico 1. Denuncias por extorsión por año en Medellín, período 2016-2019 (con corte al 24 de agosto de 2019). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Elaboración: Personería de Medellín.

2.3. Incautación de estupefacientes

Hay que destacar que, tal como lo ha evidenciado la Personería tras dialogar con las comunidades y como lo han resaltado las



fuentes académicas reseñadas, la extorsión requiere de un control territorial y un aparato violento que, a su vez, sirve para sostener otros negocios criminales, como el tráfico de estupefacientes, que es otra de las aristas de la economía criminal.

El tráfico de estupefacientes es una renta que trastorna el entorno social y crea problemas de convivencia y violencia urbana, puesto que los grupos delincuenciales organizados se disputan el control de rutas y zonas de expendio, mientras que las comunidades, muchas veces desprotegidas, quedan en el medio.

Los resultados en materia de incautaciones son evidentes. De acuerdo con el SISC, la marihuana sigue siendo en el 2019 el estupefaciente que más se incauta en Medellín. Solo en julio, uno de los meses con mayor operatividad al respecto, se incautaron 814 867 gramos. Empero, es pertinente destacar que, conforme se dejó plasmado en el informe de 2018, las incautaciones y detenciones por el tráfico de estupefacientes son principalmente a personas que son consideradas posteriormente como consumidores y, por tal razón, son dejados en libertad. No obstante, se mantiene un alto nivel de impunidad con respecto a los verdaderos criminales, los grupos delincuenciales, que son los que deberían recibir la acción estatal de persecución y desmantelamiento.

2.4. Plan de Desarrollo 2016-2019

El Plan de Desarrollo de Medellín cuenta con la *Dimensión 2: Entre todos recuperamos la seguridad y la convivencia ciudadana*, que incluye el *Reto: 2.1 Medellín segura, que a su vez se concreta, entre otros, con el Programa 2.1.1: Planeación para la seguridad integral*, en los que se hace referencia al fenómeno de la extorsión, pero sin acciones específicas, aun cuando de forma general se tiene una apuesta amplia en seguridad que, como ya se ha indicado en informes anteriores, no impacta en las dinámicas de criminalidad y solo se centra en la persecución de criminales, lo que, si bien es importante, no erradica el fenómeno y no permite que la ciudad supere por completo la espiral de violencia en la que se ha sumergido.



Medellín ha incrementado el gasto en seguridad de un gobierno a otro, por lo que, de seguir así, se destinará en el siguiente cuatrienio cerca del 10 % del total del presupuesto de inversión, que se acerca a la inversión en salud, aunque está por debajo de educación e infraestructura física. Esta alta inversión solo tiene sentido si sirve para solucionar los problemas de control territorial y rentas ilícitas, y no solo para menguar sus efectos.

La Secretaría de Seguridad y Convivencia es responsable de la ejecución de 37 proyectos y de la gestión de 51 indicadores del Plan de Desarrollo. Entre sus falencias, se advierte que los indicadores de delitos como homicidios y hurtos no han cumplido con las metas establecidas en el Plan. Asimismo, se evidencia una dificultad relacionada con el delito de extorsión, ya que no hay una atención específica en los proyectos; a pesar de que afecta a casi todas las comunas y barrios, la planeación municipal solo lo sitúa en el centro de la ciudad.

2.5. Conclusiones

El delito de la extorsión actualmente afecta de manera indiscriminada y masiva a los habitantes de la ciudad, gracias a que ha transitado del modelo clásico de extorsión que recogía grandes cuantías a uno que exige unas más bajas, pero amplía exponencialmente el número de víctimas.

La falta de servicios sociales, la insatisfacción de necesidades básicas y las escasas oportunidades educativas y laborales ponen en riesgo a la población, y en especial a los jóvenes, de ser cooptados por los grupos criminales que operan en las comunas, pues pueden ser seducidos por el dinero fácil que se adquiere a través del narcotráfico, el hurto y la extorsión.

La economía criminal se sigue diversificando. Las rentas por completo ilícitas, descritas en el informe de 2017, disminuyen cada vez más y se transita hacia las rentas que en principio son legales, pero se ejercen a través del constreñimiento, que busca ampliar las fuentes de ingresos criminales y lavar los recursos adquiridos de actividades ilícitas.



2.6. Recomendaciones

A la Alcaldía de Medellín, Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional.

Profundizar en el análisis del contexto de las estructuras delincuenciales, apoyándose en análisis criminales por parte de la Sesión de Análisis Criminal (SAC) de la Fiscalía General de la Nación y el Centro de Análisis Criminal (Cenap) de la Policía Nacional, con el fin de redactar documentos de contexto que ayuden a comprender cómo funcionan estas estructuras. Este insumo servirá a los fiscales para imputar a los delincuentes y a su vez para definir procedimientos, protocolos y rutas metodológicas, especialmente en relación con los cabecillas de las estructuras

Como lo ha identificado la misma Administración Municipal (Alcaldía de Medellín, 2019), se requiere una nueva mirada de política de seguridad sobre el tema de la extorsión en Medellín liderada desde la institucionalidad pública, pero con el acompañamiento de otros sectores sociales, políticos, académicos, ONG, universidades, cooperativas, asociaciones de vendedores, comerciantes, transportadores, gremios de empresarios, iglesias, organizaciones barriales y comunales, reinsertados, mujeres, jóvenes, etcétera, con el fin de lograr un análisis integral de la problemática y sus posibles soluciones en la región y en el país.

A la Secretaría de Seguridad y Convivencia

Fortalecer los espacios de articulación entre la institucionalidad y la sociedad civil para el estudio de las problemáticas de seguridad que vive la ciudad, además para crear políticas adicionales que aborden la prevención de la criminalidad y no se acuda únicamente a medidas represivas.

Integrar a la política de seguridad actual un mayor enfoque territorial, que permita la transversalización de las medidas en todas las comunas, con especial atención a los fenómenos que tienen su origen en unas y culminan en otras.



Implementar campañas adicionales que vayan orientadas a promover la denuncia de las nuevas dinámicas de economía criminal que se vienen gestando en las comunas.

Al Área Metropolitana

Es necesario repensar acciones conjuntas para cerrarle el paso a las redes de narcotráfico que transportan estupefacientes por los diferentes corredores estratégicos, que posteriormente llegan a la ciudad, y a los que hacen tránsito hacia otras partes del país.

A la Fiscalía General de la Nación

Fortalecer las unidades especializadas para la atención del narcotráfico y microtráfico en la ciudad con personal capacitado que pueda analizar las nuevas dinámicas asociadas a estos fenómenos, la forma de combatirlas y prevenirlas.

Articular el trabajo de las unidades existentes para que la información derivada de los procesos investigativos tenga un mayor impacto en el desmantelamiento de toda la estructura criminal y la economía que la sostiene.

A la Policía Nacional

Orientar los esfuerzos en la persecución de las cabecillas y no en los eslabones más débiles de la cadena delictiva; dicho de otra forma, no perseguir a los consumidores de sustancias psicoactivas, la acción estatal en esta población debe ser con un enfoque de salud pública y no de criminalización.

Adelantar procesos disciplinarios en casos en los que haya capturas reiteradas de personas que son reconocidas como consumidoras y que persista la acción policial como mecanismo para lograr reconocimiento o aumento de resultados positivos.



3. DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRAURBANO

El desplazamiento forzado intraurbano (DFI) es uno de los hechos victimizantes con mayor impacto en una ciudad como Medellín, donde se ha consolidado como una estrategia de control territorial por parte de los *grupos de delincuencia común organizada* (GDCO) y los *grupos delincuenciales organizados* (GDO). A pesar de esto, es un fenómeno con una respuesta institucional precaria, debido a la debilidad política y técnica de las entidades responsables y a falta de garantías judiciales, que no ha logrado superar un conflicto armado con nuevas estrategias propias de las dinámicas urbanas, lo que ha limitado su capacidad para responder de manera efectiva al restablecimiento de derechos de las víctimas y las garantías establecidas en la ley, la jurisprudencia y las disposiciones internacionales.

Los conflictos urbanos se articulan con las dinámicas del conflicto armado, en el que predomina el factor de marginación social de ciertos sectores de las ciudades, en su mayoría de pocas oportunidades económicas producto de una profunda desigualdad social. Este factor aporta al surgimiento de conflictos, desconciertos y violencias, que se agudizan y conducen a otro tipo de fenómenos como el desplazamiento forzado intraurbano, fenómeno que tiene poco eco en la sociedad.

Como lo afirma la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), “el desplazamiento forzado intraurbano (DFI) es todavía un fenómeno desconocido, poco estudiado, con una caracterización deficiente y una respuesta institucional precaria” (Codhes, 2013, p. 22). El Codhes sostiene lo anterior soportado en dos condiciones: la temporalidad y los casos individuales de los desplazamientos intraurbanos. La primera hace referencia al corto tiempo que transcurre en este tipo de desplazamiento, puesto que es de un barrio a otro, a diferencia de cuando ocurre del campo a la ciudad. La segunda consiste en la complejidad de determinar cuándo se da el desplazamiento en los casos individuales en los que los motivos no son claros, es decir, determinar si hubo coacción o no.



En el caso de Medellín, las familias se desplazan entre barrios o comunas por las siguientes situaciones:

- Temor a los enfrentamientos que se dan entre diferentes organizaciones dedicadas al crimen y a la ilegalidad.
- Reclutamiento, uso e instrumentalización de niños, niñas y adolescentes por parte de diferentes organizaciones delictivas.
- Amenazas, desapariciones forzadas, homicidios.
- Violencias sexuales.
- Extorsiones (legitimadas por la comunidad y reconocidas como cuotas o aportes a la seguridad).
- Atentados contra la integridad física, mental y moral de los habitantes de zonas urbanas y la propagación del terror entre la población civil.

Estas situaciones reflejan que muchos habitantes de la ciudad viven en un entorno permeado por la violencia y padecen acciones delictivas por parte de los actores criminales que buscan propagar el terror sin distinción alguna, con lo que ponen de manifiesto la falta de garantías hacia la comunidad, en territorios donde las “leyes”, al parecer, son impuestas y reguladas por los grupos armados ilegales.

3.1. Caracterización del desplazamiento forzado en la ciudad de Medellín

Tal como aparece en el informe anterior de la Personería de Medellín, en el año 2018 la cifra de desplazamiento intraurbano fue de un total de 3801 personas víctimas.

Fue para ese año que la Corte Constitucional citó al alcalde de Medellín a una audiencia pública en la ciudad de Bogotá, con el



fin de revisar la situación de desplazamiento forzado que vive la ciudad, enmarcado en la sentencia T-025 de 2014, por la evidente vulneración a los derechos constitucionales de las víctimas y por el incremento de este fenómeno.

El Gráfico 2 expone las comunas más afectadas por este fenómeno en los dos últimos años (en 2019 con corte hasta el 29 de octubre). Si bien aún no se cuenta con las cifras de todo 2019, de mantenerse la tendencia, 2018 dejaría como resultado una mayor cantidad de víctimas en la comuna 13, San Javier, la más afectada en ambos años.

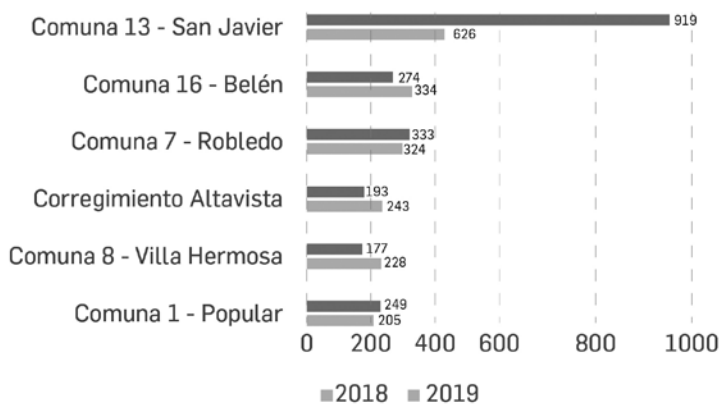


Gráfico 2. Desplazamiento forzado intraurbano en comunas de Medellín en los años 2018 y 2019 (con corte al 29 de octubre de 2019). Fuente y elaboración: Personería de Medellín.

El desplazamiento forzado intraurbano resulta ser consecuencia directa del accionar de grupos delincuenciales, actores que generan el desalojo del territorio, hecho que en sí mismo es una forma de violencia. Estas organizaciones buscan controlar las economías legales e ilegales en lugares donde la presencia del Estado deja ver su deficiencia y predominan los altos índices de pobreza y de necesidades insatisfechas, situaciones que son aprovechadas por estos grupos para someter a la población bajo el supuesto de brindar seguridad con la contraprestación del dominio territorial y social.



3.2. Cierre del período 2016-2019 en materia de desplazamiento forzado intraurbano

Para la Personería de Medellín es importante referirse a la dinámica vivida en la ciudad en el último cuatrienio en materia de desplazamiento forzado intraurbano e indicar el comportamiento cuantitativo del fenómeno, que hasta ahora ha dejado 16 582 víctimas (con corte al 29 de octubre de 2019).

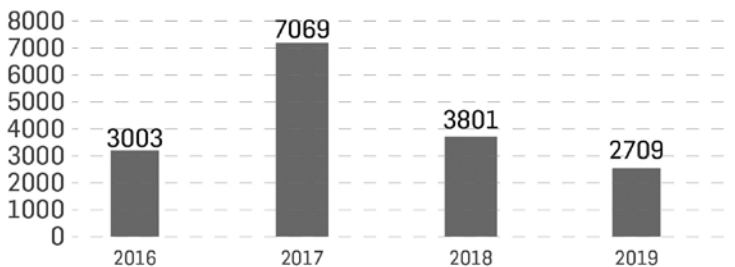


Gráfico 3. Desplazamiento forzado intraurbano en Medellín, período 2016-2019 (con corte al 29 de octubre de 2019). Fuente y elaboración: Personería de Medellín.

Los territorios con mayor cantidad de víctimas en los últimos tres años son la comuna 13 - San Javier, 7 - Robledo, 16 - Belén y 1 - Popular, como puede apreciarse en el Gráfico 4. En estas, el fenómeno, aunque con variaciones, siguió siendo una de las mayores afectaciones a la ciudadanía, tal como ha manifestado la Personería en sus últimos informes anuales.



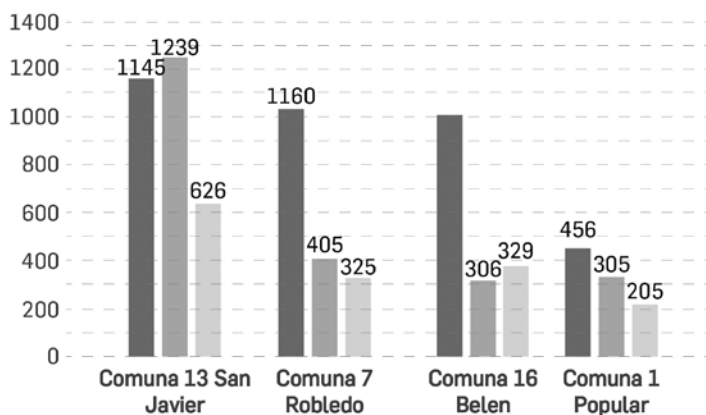


Gráfico 4. Desplazamiento forzado intraurbano en las comunas más afectadas de Medellín, período 2017-2019 (con corte al 29 de octubre de 2019). Fuente y elaboración: Personería de Medellín.

Es preciso decir que, si bien el gráfico únicamente expone el fenómeno en las comunas 1, 7, 13 y 16, donde claramente hay un mayor número de víctimas, el desplazamiento se ha extendido a buena parte de la ciudad, debido a que los desplazamientos forzados están íntimamente ligados a otras formas de violencia e intimidaciones presentes en casi todas las comunas y corregimientos, especialmente en aquellos sectores donde las amenazas por parte de los actores armados ilegales son constantes con el fin de prevenir denuncias por parte de la población afectada, al igual que el control y amedrentamiento de los líderes sociales, permanentes enfrentamientos por los territorios y el uso de armamento especializado (fusiles), lo que deja a su paso zozobra.

Adicionalmente, el cobro de cuotas extorsivas, conocidas como “vacunas”, determina gran parte del enfrentamiento entre los grupos ilegales asentados en algunas zonas de la ciudad. Como se explicó en el primer capítulo de este libro, el cobro de estas cuotas se consolida como una de las principales rentas ilegales que permiten la permanencia y sostenibilidad de las estructuras criminales.



Del mismo modo, debe tenerse presente el tráfico de sustancias ilícitas como fuente de financiación y, por lo tanto, como incentivo para controlar territorios para las organizaciones delincuenciales. Por ejemplo, uno de los corregimientos afectados por desplazamiento forzado durante el período en mención fue Altavista, que padeció con “toques de queda” en varios sectores, como las veredas El Corazón, Patio Bonito, Buga y Manzanares, zonas configuradas, precisamente, como rutas de movilidad de sustancias ilícitas y otras mercancías hacia el occidente del país (Alcaldía de Medellín, 2017).

3.3. Plan de Desarrollo 2016-2019

Teniendo en cuenta que el Plan de Desarrollo 2016-2019 es la carta de navegación de la Administración, en la que se contemplan los programas y proyectos que impactan y garantizan el cumplimiento de los derechos humanos de la población que habita el territorio, resulta pertinente evaluar los principales proyectos dirigidos a la atención de la población víctima de desplazamiento forzado, así como aquellos que estén relacionados con la prevención del fenómeno.

El proyecto *Restablecimiento y reparación a víctimas del conflicto armado* contempla ocho actividades que, de forma general, pretenden proteger y asistir a las personas víctimas del conflicto armado. Sin embargo, aunque la mayoría de las víctimas del conflicto armado son víctimas de desplazamiento forzado, el proyecto no es específicamente dirigido a esta población. Además, el impacto del programa se mide de acuerdo con la cantidad de familias atendidas, y a pesar de haber atendido a 1465, el proyecto se queda corto ante la gran demanda.

Otro aspecto relevante para destacar es que, como ya lo ha planteado esta agencia del Ministerio Público, el municipio carece de verdaderos proyectos enfocados en prevenir el fenómeno, por lo tanto, el proyecto de Restablecimiento, aunque es necesario, no evita que los casos sigan en aumento, sino que se concentra exclusivamente en la atención de los hogares víctimas. Lo anterior



se evidencia al analizar el proyecto denominado *Prevención de riesgos en el marco de la atención a víctimas del conflicto armado*, en el que no solamente hay un presupuesto muchísimo menor que el de atención, sino que el número de casos atendidos no representa ni el 1% de los hogares atendidos en el proyecto de Restablecimiento.

3.4. Seguimiento a las recomendaciones de la Personería

La Personería de Medellín, a través del equipo de investigación de la Unidad Permanente para los Derechos Humanos, ha presentado, en los informes emitidos cada año sobre la situación de la ciudad, una serie de recomendaciones y un seguimiento año tras año. Por lo tanto, finalizando este periodo (2016-2019) se pretende analizar las recomendaciones efectuadas y su impacto en la acción institucional.

En relación con la recomendación de “aumentar las medidas orientadas a la prevención y la generación de alternativas que impacten en la vida socioeconómica de los medellinenses, partiendo de estrategias culturales, educativas y deportivas que fomenten la creación de empresa y autonomía económica” (Personería de Medellín, 2018, p. 29), la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y la Secretaría de Seguridad y Convivencia dan cuenta de las acciones que desarrollaron durante esta administración e informaron que se construyó y ejecutó un Plan de Prevención de Hechos Victimizantes, que permitió identificar dos momentos de la prevención: 1) temprana y 2) urgente.

De ahí que el Equipo de Atención y Reparación a Víctimas (EARV) desarrolló acciones en ambas dimensiones en la ciudad, con especial énfasis en las comunas con alertas tempranas de inminencia de la Defensoría del Pueblo (033 de 2017 y 041 y 059 de 2018) que corresponden a las comunas 12 - La América, 13 - San Javier, 16 - Belén, 70 - Altavista y 80 - San Antonio de Prado, zonas en las que la confrontación armada afectó gravemente a la comunidad. De igual manera, la Secretaría de Inclusión también acompañó a estas comunas y ejecutó acciones específicas con las víctimas y las entidades competentes.



La Personería valora el esfuerzo de la Alcaldía de Medellín al intentar restablecer los derechos de los medellinenses que padecieron el desplazamiento y desarraigo de sus territorios, sin embargo, para la cantidad de víctimas que dejó el período 2016-2019 no fue suficiente el esfuerzo y no fue el impacto esperado, toda vez que las cifras siguen siendo elevadas y, en consecuencia, las medidas preventivas se quedan cortas versus la realidad del territorio.

Otra de las recomendaciones más importantes fue la siguiente:

Generar programas y proyectos encaminados a intervenir de manera integral en la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano de la ciudad, en los cuales se brinden las garantías a la vida, al libre desarrollo y retorno, de manera que perdure en el tiempo. (Personería de Medellín, 2018, p. 29)

La Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos notificó a esta agencia ministerial que, entre enero de 2016 y junio de 2019, el EARV reportó un total de 92 casos de riesgo de violación de los derechos humanos identificados y atendidos, situación que preocupa, porque durante el trabajo de campo se evidenció que la cifra atendida no corresponde a la cantidad de familias víctimas que, aun contado con menores en su núcleo familiar, no se sintieron atendidos de forma integral. Ahora bien, es cierto que en el marco de la aplicación del diagnóstico base se activaron de manera inmediata las rutas de acceso a derechos como la salud, educación, reunificación familiar, identificación, atención jurídica y psicosocial, atención inmediata y medidas de asistencia contenidas en la Ley 1448 de 2011, sin embargo, es de resaltar que, comparada con las 16 582 víctimas en los cuatro años de esta administración, la atención se queda corta.

Otra de las recomendaciones formuladas estaba dirigida a la Fiscalía Seccional de Medellín, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá y la Secretaría de Seguridad y Convivencia: “Crear una línea exclusiva, ágil, sencilla y confiable para que, una vez constreñidas o amenazadas, las víctimas activen una alerta



temprana que permita la intervención de las autoridades judiciales y de Policía, y se prevenga la materialización del desplazamiento” (Personería de Medellín, 2018, p. 30). Con respecto a estas instituciones es importante mencionar que las entidades adoptaron parcialmente la medida, especialmente la Secretaría de Seguridad y Convivencia, quien informa a esta agencia que dispone de un número único de seguridad y emergencia 123, que es la línea de acción integrada y oportuna de la Policía Nacional, las fuerzas militares y otras agencias del Estado.

Este mecanismo fue diseñado para la atención de situaciones de inseguridad y de emergencias informadas por la ciudadanía, y si bien se han realizado acciones encaminadas a atender el fenómeno, es necesario mejorar el acompañamiento a las víctimas, esto implica un trato diferencial, propiciar la atención psicológica requerida, así como también es importante ejecutar campañas de prevención con el fin de evitar la materialización del desplazamiento. También es necesario brindar pedagogía sobre el uso de esta herramienta. Por último, es fundamental incentivar la confianza en las instituciones para fortalecer la denuncia de los habitantes de la ciudad.

Finalmente, es importante mencionar que durante el periodo 2016-2019 esta agencia del Ministerio Público no solo ha recomendado estrategias y lineamientos, sino que año tras año ha solicitado una serie de medidas a las entidades competentes con el fin de aportar a la disminución del fenómeno en los territorios, pues se reconoce que es un problema histórico.

3.5. Relato de vida: la realidad del desplazamiento en la ciudad

Gracias al trabajo de campo de la Personería en 2019 se evidenció que el desplazamiento forzado intraurbano vulnera sistemáticamente los derechos humanos de sus víctimas. En el proceso de valoración en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no se ha considerado lo dispuesto por la Ley 387 de 2017, en la que se establecen otras formas de victimización, como disturbios



y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias que puedan alterar drásticamente el orden público y la convivencia en los territorios.

A continuación, se expone un relato de una familia que vivió situaciones inhumanas debido al flagelo del desplazamiento forzado intraurbano, y que además da cuenta de la poca capacidad del Estado para atender, reconocer, prevenir, ajustar y remediar la vulneración a los derechos humanos de la población.

Teresa (a quien llamaremos así para proteger su identidad) es una mujer ama de casa y líder social en su comuna, en su tiempo libre se dedicaba a ejecutar actividades en beneficio de los niños, niñas y adolescentes de su barrio.

Un grupo delincencial de la zona interceptó a su hijo de 12 años y dos amigos de la misma edad. Los obligaron a consumir estupefacientes y, como resultado, los tres niños se intoxicaron y fueron hospitalizados.

Posteriormente, el mismo grupo delincencial sometió al hijo de Teresa y lo obligaron a transportar estupefacientes hacia las plazas de vicio que manejan en el sector. Ante esta situación ella establece comunicación con el “jefe” de la organización criminal e indaga sobre las razones por las que sometieron a su hijo. En respuesta al reclamo la señora Teresa fue víctima de abuso sexual por parte del “jefe” y otros integrantes del grupo delincencial. Sin ser suficiente este grave atropello, los integrantes de este grupo siguieron también a una de las hijas de Teresa. Finalmente, ella y su familia no soportaron más la terrible situación y se vieron obligados a salir desplazados de su barrio.

La familia fue atendida por esta agencia del Ministerio Público, se recibió su declaración de los hechos y son atendidos por el programa de víctimas del municipio de manera provisional mientras la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas resuelve si son o no incluidos en el Registro Único de



Víctimas (Ley 1448 de 2011).

Pasados los términos, la Unidad notificó al grupo familiar como no incluidos en el Registro Único de Víctimas con el argumento de que los hechos no eran parte del conflicto urbano, de tal manera que se desconoció la vulneración de los derechos de la población, especialmente de aquella que requiere mayor atención, como lo son los niños, las niñas y los adolescentes, y la necesidad de atender de manera integral los efectos de los delitos cometidos en este caso.

Este tipo de hechos son una clara muestra de afectación a la ciudadanía por las dinámicas del conflicto que vive la ciudad y obedecen a las conductas propias de los actores que lideran o están inmersos en los conflictos armados que han perdurado durante décadas.

3.6. Conclusiones

Las comunas 13 - San Javier, 7 - Robledo, 1 - Popular, 16 - Belén y el corregimiento de Altavista han sido las más afectadas por el DFI en los últimos años. El incremento en la tasa de desplazamiento tiene una relación directa con los ciclos de competencia armada que se viven en la ciudad de Medellín.

Por otro lado, es preciso concluir que los principales responsables de este fenómeno son los grupos delincuenciales de las comunas conformados por jóvenes entre los 15 y 28 años, siendo este grupo etario el de mayor riesgo de pertenencia a los grupos ilegales, así como las principales víctimas de los conflictos violentos que perviven en la ciudad de Medellín.

Se considera que la situación actual del DFI supera la oferta institucional contemplada para atender a las personas, lo que, sumado a la ausencia de proyectos o programas específicos en el Plan de Desarrollo de la ciudad, se convierte en el principal obstáculo para el avance en la materia.

Es importante destacar que las comunas con mayor porcentaje de



DFI tienen problemáticas asociadas con bajos ingresos, limitación en acceso a bienes y servicios y una oferta institucional limitada, lo que sin lugar a duda hace forma de los factores que inciden en la persistencia del fenómeno.

3.7. Recomendaciones

A la Administración Municipal

Incorporar en el Plan de Desarrollo 2020-2023 proyectos orientados a la prevención del fenómeno de desplazamiento, estas medidas deben tener enfoque jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos en los términos que señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “los Estados tienen posición de garante, es decir, deben velar por la protección de los derechos fundamentales de quienes se encuentran en el territorio” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018).

Fortalecer la política pública de desplazamiento con la incorporación de un enfoque holístico que abarque la prevención, la atención y el restablecimiento de derechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda a los Estados adoptar medidas orientadas a eliminar o mitigar las causas del desplazamiento forzado (CIDH, 2018, p. 69).

Ampliar la cobertura del Equipo de Atención y Reparación a Víctimas con mayor descentralización de sus servicios en barrios y corregimientos, con especial atención a los que registraron las cifras más preocupantes en el cuatrienio 2016-2019.

Aumentar las medidas orientadas a la prevención y crear alternativas que impacten en la vida socioeconómica de los medellinenses, partiendo de estrategias culturales, educativas y deportivas que fomenten la creación de empresa y autonomía económica. Tal como lo establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se deben reconocer los mínimos esenciales de quienes han sido desplazados de manera forzada, en tal sentido, se



debe proteger el derecho a la alimentación, vivienda, agua, salud, vestimenta, entre otros (CIDH, 2018, p. 57).

Es necesario crear programas y proyectos encaminados a intervenir de manera integral la población víctima de desplazamiento forzado intraurbano de la ciudad, en los que se brinde acompañamiento y se garantice la vida, así lo ha dispuesto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al establecer que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de asistencia humanitaria a fin de garantizar el derecho a la vida de la población desplazada (CIDH, 2018, p. 53).

Establecer medidas que garanticen el retorno, reasentamiento o reintegración local de la población víctima de desplazamiento y que perdure en el tiempo, tal como lo establece la Organización de Naciones Unidas (ONU) en el principio rector número 28: los Estados deben proporcionar las condiciones idóneas que efectivamente garanticen un retorno o reasentamiento seguro (CIDH, 2018, p. 58).

Crear medidas especiales y prioritarias para los casos de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, población afrodescendiente, persona con discapacidad y población LGBTI que hayan sido desplazados, tal como lo expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: los Estados deben asegurar que se aplique el enfoque de género y diversidad a fin de garantizarle a esta población que no se presenten casos de discriminación (CIDH, 2018, p. 79).

A la Fiscalía Seccional de Medellín

Impulsar investigaciones judiciales concomitantes y permanentes, comuna por comuna, que permitan construir hipótesis sobre quién, cómo y por qué desplaza a los ciudadanos, y recolectar elementos de prueba que permitan atacar estructuralmente a los causantes, como lo establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el objeto de garantizar el acceso a la justicia de la población desplazada: los Estados deben fortalecer los mecanismos judiciales (CIDH, 2018, p. 73)



4. AMENAZAS: ENTRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS RIESGOS SOCIALES POR SU ESTIGMATIZACIÓN

La Constitución Política de Colombia ha dispuesto como una de las principales actividades de los colombianos la posibilidad de participar, como un postulado esencial de una democracia, desde el pluralismo y con una anotación clara basada en el respeto de la dignidad humana, así como lo expresa Armando Estrada Villa en el libro *Participar es vivir*: “(...) todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, en razón de que la soberanía reside en el pueblo, del cual emana el poder público” (Villa, 2019, p. 127).

Infortunadamente, la realidad del país convierte la participación en un desafío por las pocas garantías que se tienen a la hora de llevar a la práctica el mandato constitucional que hace posible el surgimiento de liderazgos, defensores y defensoras de los derechos humanos en diferentes sectores y según las necesidades de los territorios.

Pero ¿quiénes son los líderes sociales, defensores y las defensoras de los derechos humanos? El relator especial sobre la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos de las Naciones Unidas, Michel Forst, en su visita a Colombia del 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018, ilustró ampliamente sobre la definición de las Naciones Unidas sobre quiénes y cuáles son actividades de los defensores y las defensoras de los derechos humanos:

La declaración de la ONU sobre los defensores de los derechos humanos. Como tal vez saben, los Estados han acordado una muy vasta y amplia definición de las personas defensoras de los derechos humanos, que ha sido consagrada en la Declaración de los Defensores de Derechos Humanos, adoptada por consenso en diciembre de 1998. Durante mi visita, tuve la oportunidad de referirme a esta definición. Aunque comprendo los fundamentos históricos del concepto de líderes sociales en Colombia, recuerdo



que para la ONU los líderes y lideresas sociales son defensores de los derechos humanos junto con todos aquellos que, individualmente o con otros, actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica, a nivel nacional e internacional. Son miembros de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, bloggers, informantes y activistas políticos que abogan por los derechos de libertad de expresión, libre derecho de reunión, y ambiente seguro y saludable. No necesitan pertenecer a una organización registrada para ser defensores y defensoras de los derechos humanos. Pueden ser mujeres y hombres comunes, que creen en la universalidad de los derechos humanos y actúan para defenderlos. Son agentes de cambio, que preservan la democracia, asegurando que permanezca abierta, plural y participativa. Defienden los principios del Estado de Derecho y la buena gobernanza. Sin los defensores y las defensoras de los derechos humanos y su invaluable contribución, nuestras sociedades serían mucho menos libres y menos bellas. Y por eso recordé muchas ocasiones en las que hubo la necesidad de tener un reconocimiento formal del papel positivo de los defensores y las defensoras de los derechos humanos al más alto nivel del Estado y por parte de los propios gobernantes. (Relator especial de las Naciones Unidas, 2018)

Ser líder es, sin duda, una de las formas más visibles de participar, pues quién ejerce liderazgo es el portavoz de las comunidades que representa y tiene la capacidad de transmitir las necesidades de una comunidad, que confía en la incidencia de este ante la institucionalidad. Este liderazgo está en riesgo por las afecciones, amenazas y hostigamientos en contra de los líderes.

La amenaza es el resultado de las dinámicas del conflicto armado que perviven en los territorios, toda vez que los liderazgos y la defensa de los derechos de la población quedan en medio de estas, tal y como lo señala el informe *Defensores ¿el juego final?*, del Sistema de Información sobre Agresiones Contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) del semestre enero-junio 2019.

En ese marco de violencias es que se ha movido los liderazgos sociales y populares del país, pues defender los derechos de sus



comunidades implica enfrentarse a poderes legales e ilegales y, paradójicamente, intentando sacar a sus comunidades de la violencia estructural son víctimas de la violencia directa. (Somos Defensores, 2019, p. 49)

En la ciudad de Medellín la amenaza no siempre se exhibe de manera física o verbal, es decir, esta se identificada de diversas formas. Es un riesgo inminente que se corre en un determinado espacio o en una circunstancia determinada. Esto se ve reflejado en la necesidad de sobrevivir en un conflicto que trasciende toda lógica y capacidad institucional, y es importante salvaguardar la integridad de cada individuo en medio de la zozobra, el miedo y las carentes oportunidades que ofrece una ciudad que contrasta las realidades locales con las realidades virtuales.

Abordar la problemática de la amenaza, en principio, resulta repetitivo, pero es necesario persistir en el análisis, puesto que sus efectos se materializan en desplazamientos forzados, desarraigo y ruptura del tejido social, y deben tenerse en cuenta los alcances de los daños causados en la psiquis, en el proyecto de vida individual y familiar y en las dinámicas propias de la comunidad, la pérdida de vidas y la desintegración familiar.

Es preocupante ver la forma en que aumenta la amenaza en contra de esta población específica, que desencadena en el cese de los vínculos comunitarios y de las organizaciones de base con la institucionalidad, situación que amplía la brecha entre las instituciones del Estado y la sociedad.

Para el 31 de diciembre de 2018 el departamento de Antioquia reportó 72 amenazas en contra de personas líderes y defensoras de derechos humanos, en su mayoría de las regiones del Bajo Cauca y del Urabá; en el 2019, a corte 31 de octubre, se han registrado 96 casos, es decir, hubo un preocupante incremento de 24 hechos violentos en contra de las labores de liderazgo. Llama la atención que la región del Bajo Cauca es la que continúa con el reporte más alto de este fenómeno, pues son 37 denuncias atendidas, de las que más del 50 % son líderes de pueblos indígenas de esta región,



situación que devela las graves vulneraciones de los derechos de quienes defienden los territorios y lideran procesos en favor de las comunidades de especial protección.

Con respecto a la ciudad de Medellín, el ejercicio de liderazgo continúa siendo blanco de los ataques de los grupos delincuenciales, tal y como ocurre en las diferentes regiones del departamento. Las funciones de quienes defienden los derechos humanos se ven sometidas a los ataques y a la violación sistemática de derechos humanos por parte de quienes se ven afectados por las acciones que protegen los intereses colectivos de una sociedad, así como lo hacen los líderes y lideresas; para el año 2018, con corte al 31 de diciembre, la capital antioqueña registró 30 casos de amenazas, para el año 2019, con corte 31 de octubre, ya se registraban 40 hechos de violencia, ataques o amenazas en contra de esta población (véase el Gráfico 5).

Medellín es una ciudad receptora de los desplazamientos forzados que ocurren en las diferentes regiones del departamento de Antioquia y, de igual forma, los líderes sociales y defensores de derechos humanos de otros municipios encuentran en la capital antioqueña la posibilidad de proteger sus vidas.



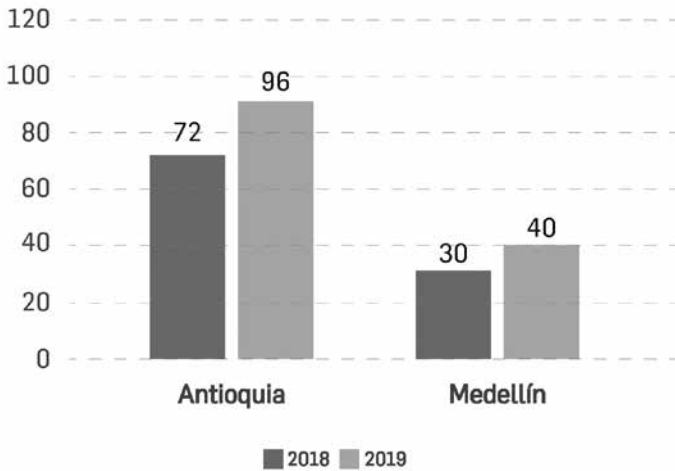


Gráfico 5. Amenazas a líderes y lideresas sociales en Antioquia y Medellín, período 2018-2019 (con corte al 31 de octubre de 2019). Fuente: Corporación Jurídica Libertad, Fundación Sumpaz y Personería de Medellín. Elaboración: Personería de Medellín.

Esta situación evidencia varias realidades: en primer lugar, la ausencia de medidas orientadas a la prevención de este fenómeno que afecta los liderazgos; segundo, la carente articulación interinstitucional al momento de atender esta problemática; y, por último, no se cuenta con una atención integral en el proceso de garantía de los derechos de esta población.

Frente al primer punto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hace referencia a la obligación por parte de los Estados de prevenir las violaciones a los derechos de los defensores y defensoras, de ahí se desprende el deber del Estado de garantizar un ambiente seguro para que estos dirigentes puedan ejercer sus funciones de manera libre, razón por la cual la CIDH recomienda que se tengan medidas que promocionen una cultura de derechos humanos y una sociedad exenta de violencias y amenazas (CIDH, 2017).

En relación con la articulación interinstitucional, la Defensoría del Pueblo, a través del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), en el informe de seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 sobre personas



defensoras de derechos humanos y líderes sociales, señaló:

Si bien el Plan de Acción Oportuna (PAO) menciona los decretos expedidos por el gobierno anterior, aún no hay claridad de cómo estas nuevas disposiciones legales efectivamente se implementarán. Lo anterior permite colegir la necesidad de lograr un alto nivel de coordinación institucional que aún no se refleja en las actuaciones de las autoridades locales y regionales, las cuales (teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 2252 de 2017) tendrían la responsabilidad de ser los primeros respondientes en temas de protección a líderes y acciones preventivas. La ausencia de un lineamiento de articulación Nación-territorio no da claridad en cuáles son las acciones por realizar en este tema, toda vez que de vieja data hay un centralismo marcado en lo que tiene que ver con la acción para garantizar el trabajo de los líderes sociales en el país. (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 12)

Por último, es necesario brindar una atención integral a los defensores de derechos humanos afectados por las violencias que viven los territorios, que garantice el derecho a la salud, el empleo, la seguridad social, la alimentación, la vivienda digna, entre otros, como lo ha manifestado la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución A/RES/53/144 de marzo 8 de 1999 en el artículo 14: “Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999, p. 6).

4.1. Un recorrido por las vivencias de quienes sufren el flagelo de la amenaza

El líder social Andrés (a quien llamaremos así para proteger su identidad) desarrolla actividades recreativas, de sano esparcimiento, educativas y deportivas con niños, niñas, adolescentes y jóvenes en su comuna. Uno de sus propósitos es prevenir la vinculación de este grupo etario a las organizaciones delincuenciales con injerencia en los barrios de su comuna.



En estas jornadas Andrés ejecuta recursos propios y otros que gestiona con amigos y comerciantes, quienes apoyan esta bonita labor. Andrés socializa el proyecto con la comunidad y, por tal razón, adquiere reconocimiento social.

Un día observó cómo un integrante de la organización delincinencial asechó a uno de los niños participantes y le insinuó que hiciera un “mandado o una vuelta, algo sencillo, llevar una bolsita y listo”. En ese momento Andrés intervino y le solicitó al actor ilegal que, por favor, dejara el niño tranquilo. Posteriormente, el hombre se retiró del lugar.

Tras lo ocurrido, Andrés se comunicó con la madre del niño y la alertó sobre el riesgo que corría su hijo, y al mismo tiempo notificó a las autoridades sobre los hechos, con el objetivo de que tomaran medidas de protección de los derechos del niño y con el propósito de minimizar el riesgo de instrumentalización.

Pasados dos días, una moto se acercó al lugar donde se encontraba Andrés, la persona que viajaba en la parte trasera de la moto descendió de ella y se dirigió a él con términos soeces, intimidándolo y mostrándole un arma en la cintura. Le dijo que agradeciera que no fue autorizado para “darle de baja”, pero que le recomendaba “abrirse del parche” y que dejara de meterse en las cosas que no le interesaban.

En el momento en el que se materializó la amenaza, la vida de Andrés estuvo en riesgo, su integridad como líder —que trabajaba en pro de los niños y las niñas— fue vulnerada, y, por lo tanto, debió suspender toda tarea de protección de este grupo poblacional.

Andrés, mediante una entrevista, aseguró que, a causa de su desplazamiento, la mayoría de sus propuestas finalizaron y su mayor preocupación era el riesgo que corrían los niños, las niñas y los adolescentes de los barrios de su comuna, por quienes se levantaba cada día con el motivo de luchar para formar una juventud alejada de toda violencia.



Mi corazón está lleno de una inmensa tristeza, pues no dejo de pensar en el riesgo en el que se encuentran los niños que salían a jugar y a disfrutar de su tiempo libre en cada actividad que realizaba para ellos, me preocupa enormemente que los grupos delincuenciales se aprovechen de las necesidades de estos niños y les enseñen a delinquir. No veo la hora de volver a mi barrio y continuar con mi trabajo. (Fragmento de entrevista a Andrés, 2019)

Semanas después la Personería contactó nuevamente a Andrés en un albergue, quien comentó que la atención en este lugar tiene falencias, entre otras, señala que si bien facilitan la alimentación y hospedaje, el servicio no se presta en buenas condiciones, ya que en algunas ocasiones la alimentación llega fría por ser trasladada desde otro lugar. No obstante, lo más preocupante es que se pierde toda relación con el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes, y, en muchos casos, no se tiene contacto con los grupos familiares. Y, por último, no hay un proceso de atención psicosocial a los líderes.

Esta situación ha sido denunciada por otros líderes sociales en las reuniones convocadas en los albergues en los que se encuentran. Han identificado las débiles capacidades del Estado con respecto a la respuesta y a la obligación que tiene frente al riesgo que representa una amenaza. Sumado a ello, la atención es mínima, si bien se brinda como una urgencia, se ve reflejada únicamente en alimentación y hospedaje. Es decir, no se presta una atención integral a esta población.

Más preocupante aun es que no existen procesos estructurados para el retorno de las personas amenazadas a su territorio. De igual manera, no hay programas que permitan, en caso de regresar al territorio, la formulación de un nuevo proyecto de vida. Por ese motivo, como lo ha manifestado la Personería Medellín, es deber del Estado trascender las medidas de atención, que, si bien son necesarias, no transforman las realidades de las víctimas del flagelo y, por el contrario, perpetúan su condición de vulnerabilidad.



4.2. Conclusiones

Las medidas implementadas por el Estado con respecto a la situación de los líderes, lideresas, defensores y defensoras de los derechos humanos están orientadas a la atención, pero se carece de estrategias que promuevan la prevención y el reconocimiento de sus labores.

Actualmente se cuenta con una respuesta institucional para atender la emergencia en el momento de la amenaza, empero, carece del reconocimiento de las dimensiones del ser humano y de las necesidades ocasionadas por el hecho victimizante.

A pesar de que se cuenta con las herramientas jurídicas, las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo, las recomendaciones de los organismos internacionales y las constantes denuncias de las organizaciones de base en relación con las graves circunstancias en las que se encuentran los líderes sociales, la institucionalidad pareciera no definir el camino para prevenir y atender esta situación, que crece de manera alarmante.

Se resalta el esfuerzo de esta agencia del Ministerio Público por propiciar una herramienta que agiliza la atención y protección de las personas que ejercen liderazgo y defensa de los derechos humanos en riesgo por amenaza, no obstante, no ha sido suficientemente atendida por las entidades competentes para llevar a término esta defensa, pues no solo se requiere de un compromiso local, sino también nacional.

4.3. Recomendaciones

A las instituciones del Estado: Unidad Nacional de Protección, Secretaría de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, Secretaría de Gobierno Departamental y Ministerio del Interior y de Justicia

Desarrollar estrategias que reivindiquen el accionar de los líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos,



que redunden no solamente en la garantía de la seguridad, sino en la posibilidad de mantener su proyecto de vida y el de su grupo familiar.

La CIDH ha resaltado la labor del Estado colombiano, aun así recomienda, con el fin de garantizar la efectiva protección de los defensores de derechos humanos, “implementar o fortalecer, con carácter prioritario, una política integral de protección para personas defensoras de derechos humanos” (CIDH, 2017, p. 190). Lo que pretende la CIDH es que por medio de esta política se destaque en todo el territorio nacional la labor de los líderes y lideresas de derecho humanos con el objetivo de crear una cultura de derechos humanos, asimismo, que se proteja la vida de esta población para evitar atentados contra su dignidad, lo que implica que el Estado apoye con recursos suficientes a las entidades y los programas responsables de proteger los derechos fundamentales de los defensores de derechos humanos.

A la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos

Capacitar a los líderes sociales y defensores de derechos humanos en medidas preventivas y de autoprotección para reducir los niveles de riesgo.

Promover campañas contra la estigmatización de líderes sociales y defensores de derechos humanos de la ciudad de Medellín.

Fortalecer los espacios de participación en las comunas, especialmente las Mesas de Derechos Humanos y los Consejos de Convivencia Ciudadana, para escuchar las propuestas, inquietudes y denuncias de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos que trabajan en los territorios.

A la Fiscalía Seccional Medellín

Avanzar en las investigaciones judiciales para esclarecer los hechos de amenazas contra los líderes y defensores de derechos



humanos, de tal manera que se individualicen los autores, puesto que, como lo plantea la CIDH (2017), “el 85 % de los esquemas de protección en el país se otorgan a través del programa de protección de la UNP, basado en el riesgo de derechos humanos” (p. 100), información que preocupa y compromete al Estado para que investigue las causas de este fenómeno y aplique mecanismos preventivos que sean efectivos y que tengan como objetivo reducir los casos de líderes y lideresas amenazados.

A la Unidad Nacional de Protección

Procurar concretar reuniones descentralizadas con el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas (Cerrem) en el departamento de Antioquia, con sede en la ciudad de Medellín, u otras estrategias que permitan la toma de decisiones con más información de contexto territorial, con el fin de garantizar la protección de líderes y defensores de derechos humanos, tanto de la ciudad como del departamento Antioquia. De la misma manera, que la Unidad Nacional de Protección (UNP) adelante estudios de riesgo de manera urgente a los concejales y funcionarios de la Alcaldía de Medellín en los casos que se requieran.

Tal y como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, los Estados deben crear mecanismos especiales urgentes que tengan como fundamento las causas que defienden estos líderes y su contexto geográfico y social. De igual modo, la Comisión expresa que existen casos de defensores y defensoras que requieren una protección especial, debido a que se encuentran expuestos a riesgos más altos, esta es una obligación reforzada que tienen los Estados (CIDH, 2018, p. 16).



5. HOMICIDIO

La tasa de homicidios en Medellín ha sido el factor determinante para medir la eficacia y eficiencia de las políticas públicas de seguridad implementadas por cada una de las administraciones. Es decir, cada alcalde en su plan de desarrollo propone disminuir las cifras de este fenómeno, en ocasiones con estrategias como la construcción de centros educativos, desarrollo de programas que promueven la vida y pactos sociales, y en otras con la inversión de grandes sumas del presupuesto en tecnología de vigilancia como estrategia para enfrentar a los grupos delictivos organizados, que aportan un gran número de homicidios a las estadísticas.

La Personería de Medellín no es ajena a este fenómeno, que de manera devastadora viola el derecho a la vida. Por ende, es necesario revisar el comportamiento del homicidio en el período 2016-2019. La revisión va más allá del simple análisis de las cifras, ya que se pretende examinar si, de acuerdo con el reto *Medellín Segura: para recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana del Plan de Desarrollo 2016-2019 Medellín cuenta con vos*, los programas sí se cumplieron con la finalidad propuesta y si su impacto fue positivo en la problemática. Por consiguiente, el análisis proveerá a la nueva administración herramientas que le permitan elaborar políticas públicas que se adecúen a las situaciones reales de la ciudad.

Es preciso abordar la problemática partiendo del análisis del comportamiento de las cifras de homicidio en el último cuatrienio. En primer lugar, se advierte que existen diversas fuentes para obtener los datos, como la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad y Convivencia; los datos de estas instituciones, en muchos casos, no coinciden. Para este informe se analizaron los datos proporcionados por el SISC, pues solo la Secretaría de Seguridad y Convivencia accedió a proveer las estadísticas y las variables requeridas para el estudio de la Personería. En esta medida, es complejo lograr un análisis global del fenómeno sin



la consolidación de datos unificados por parte de las instituciones mencionadas.

Ahora bien, de acuerdo con la información consultada, y como se observa en los siguientes gráficos, el homicidio aumentó, y seguirá aumentando si no se aplican las políticas públicas que recuperen el control territorial del Estado por medio de alternativas y ofertas claras que impacten en las dinámicas económicas de las organizaciones armadas ilegales. Además, se evidencia un alto porcentaje de casos de homicidio sin categorizar, tal como se ve en el Gráfico 7, variable que también ha venido aumentando desde 2017, para cuyo análisis hubiera sido deseable contar con la información solicitada a las demás instituciones encargadas de llevar las estadísticas de homicidios.

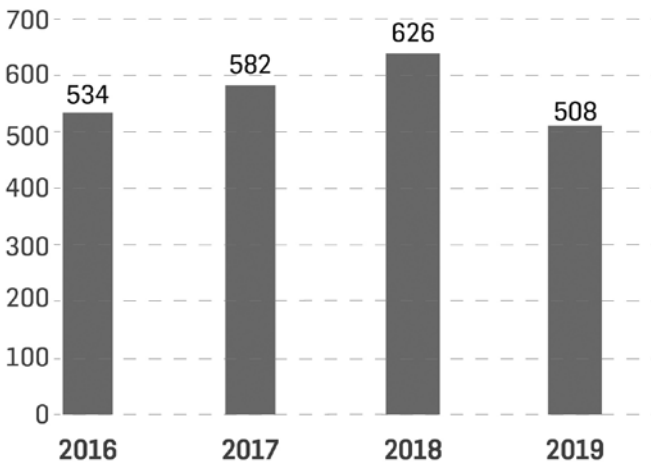


Gráfico 6. Homicidios en Medellín, período 2016-2019 (con corte al 29 de agosto de 2019). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Elaboración: Personería de Medellín.

El índice de homicidios viene en aumento desde el 2016. Este año, del 1 de enero al 29 de agosto, el SISC había reportado 439 casos, mientras que en el mismo periodo de 2018 reportaba 428, 11 casos menos.



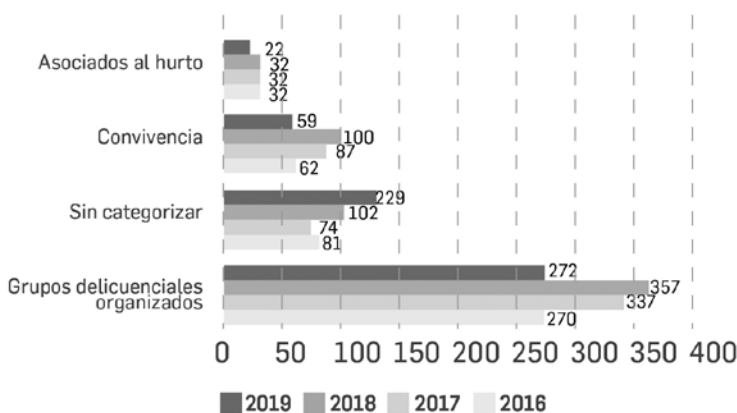


Gráfico 7. Causas de homicidios en Medellín, período 2016-2019 (con corte al 29 de agosto de 2019). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Elaboración: Personería de Medellín.

Las confrontaciones armadas entre los grupos delictivos por el control de las actividades económicas ilegales, reacomodamientos y el control del territorio son los principales factores que aumentan el índice de homicidios. Sin embargo, no implica que la totalidad de las víctimas sean integrantes de grupos delictivos, pues en medio de los enfrentamientos están personas de la comunidad, quienes, en muchos de los casos, son víctimas por cruzar una “frontera invisible”, por tener determinada edad o pertenecer a determinadas familias, entre otros.

En los recorridos de ciudad la población le manifestó a esta agencia del Ministerio Público que el homicidio es un instrumento utilizado por los grupos delictivos para amedrentar a quienes no pagan extorsiones, no ingresan a sus estructuras o no permiten el establecimiento de plazas de vicio en los alrededores de sus casas. Por ello, el fenómeno no puede ser analizado de forma aislada, sino como parte de las dinámicas complejas de criminalidad que perviven en la ciudad.

¹“Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente” (CIDH, 1969).



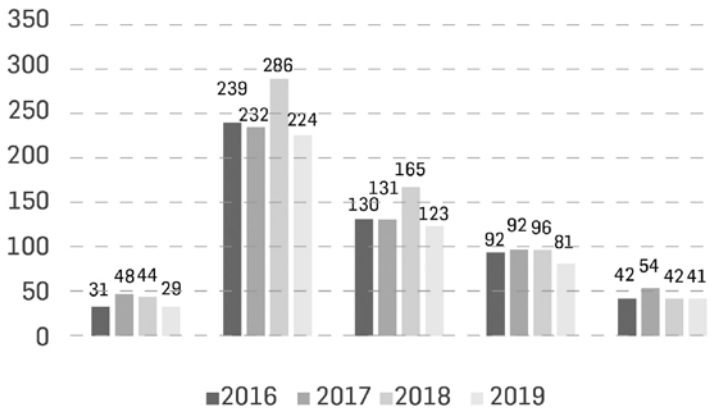


Gráfico 8. Homicidios en Medellín según grupo etario, período 2016-2019 (con corte al 24 de octubre de 2019). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Elaboración: Personería de Medellín.

Como se aprecia en el Gráfico 8, las principales víctimas de homicidio son jóvenes entre los 18 y 28 años, muchos de los cuales son instrumentalizados por los grupos armados al margen de la ley para sus fines logísticos, económicos y militares.

Como se ha indicado anteriormente desde la Personería, es alarmante el riesgo de ser joven en una ciudad como Medellín, y los diferentes fenómenos analizados de manera integral en este informe así lo corroboran. A pesar de que se reconocen los esfuerzos de la Administración Municipal para mitigar el daño con programas como Nada justifica el homicidio, estos no han sido suficientes para impactar la realidad en las comunas y mucho menos a este grupo poblacional en especial.

Al revisar los indicadores del Plan de Desarrollo se identifican errores complejos en su formulación. En especial llama la atención los relacionados con la “percepción de seguridad”, pues hacen referencia al sentir como un elemento subjetivo del individuo, pero no profundizan en una realidad corroborada por medio de datos. Estas formulaciones van en contravía de la obligación estatal, puesto que no es dable a las autoridades el pretender cumplir con su mandato generando sensaciones que no correspondan con



la realidad. Así lo ha dispuesto, entre otras, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el que establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos contenidos en la convención, entre ellos el artículo 4¹. Es decir, el Estado tiene la obligación de garantizar la vida, lo que implica ejecutar acciones positivas que se materialicen en la protección del derecho y no en su simple reconocimiento.

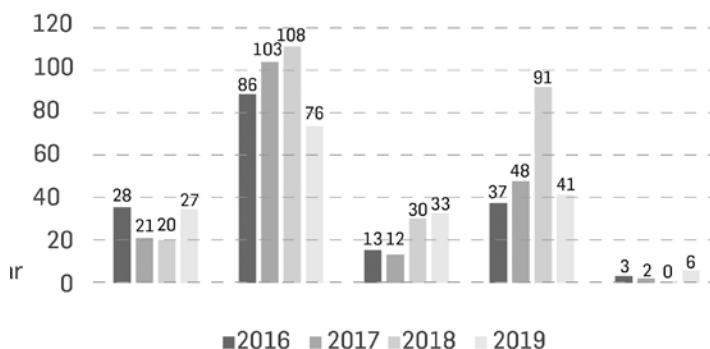


Gráfico 9. Homicidios en Medellín por comunas, período 2016-2019 (con corte al 28 de octubre de 2019). Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC). Elaboración: Personería de Medellín.

En las comunas 10 - La Candelaria, 13 - San Javier, 16 - Belén y la 12 - La América el homicidio tiende a aumentar, sin embargo, las causas pueden variar, por ejemplo, en La Candelaria, al ser el centro de la ciudad, los homicidios se asocian a problemáticas de consumo y venta de estupefacientes, extorsiones y lucha por las rentas criminales, mientras que en comunas como La América, que limita con la comuna 13, los homicidios ocurren a causa de los problemas de orden público que descienden de aquella. En el caso del corregimiento Santa Elena, que ha sido tradicionalmente tranquilo, el incremento de homicidios, según fuentes consultadas por esta agencia ministerial, es causado por las disputas de poder en la comuna 8 - Villa Hermosa, que se derivan de las capturas de algunos de los principales cabecillas.



Finalmente, lo que resalta la Personería, más allá de la descripción de los datos, es el llamado de alerta a fortalecer las estrategias que protegen, de manera integral, la vida de la población que habita en la ciudad de Medellín, que se defienda el derecho a la vida como valor supremo de la sociedad y, además, que sea parte de una política integral, que no se limite únicamente al conteo de días sin homicidios, sino que se centre en prevenir, desde sus elementos multicausales, el fenómeno y su incremento.

5.1. Plan de Desarrollo 2016-2019

Es preciso analizar el Plan de Desarrollo del periodo 2016-2019, revisar el impacto en la comunidad de los programas y proyectos allí planteados y si, finalmente, el presupuesto se distribuyó de manera adecuada.

La actual administración *Medellín cuenta con vos* dispuso altas sumas de dinero para cumplir con el reto de *Medellín Segura: para recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana*, especialmente para el tema de homicidios, que es una de las variables más diciente del comportamiento positivo o negativo de la implementación de políticas criminales.

De acuerdo con la información que brindó la Secretaría de Seguridad y Convivencia —que durante los cuatro años fue una de las responsables de implementar de manera eficiente y eficaz la Política Pública de Seguridad y Convivencia y de procurar que cada una de las partidas presupuestales cumpliera su objetivo—, se destaca que se ha cumplido cada año con la ejecución presupuestal en proyectos como la formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia, fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC) y el fortalecimiento del Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad de Medellín. No obstante, estos proyectos son medidas reactivas a los problemas de seguridad de la ciudad, incluyendo los homicidios, y su impacto en las estadísticas no es necesariamente positivo. Por otro lado, aunque se instalaron



cámaras de seguridad, se dotó de elementos a la Policía Nacional, se capturaron cabecillas de organizaciones criminales y se adquirió un helicóptero, no se cumplió con el reto de convertir a Medellín en la ciudad más segura.

Igualmente, en el Plan de Desarrollo, en *Planeación para la Seguridad*, se proyectó bajar la tasa de homicidios a 15 por cada 100 000 habitantes para impactar positivamente la comunidad. Empero, en el año 2016 la tasa fue de 21,4 homicidios por cada 100 000 habitantes, en el año 2017 de 23,2, en el año 2018 de 24,9 y en el 2019, según las proyecciones del 31 de marzo, ya era de 25,0. En otras palabras, se observa que año tras año el fenómeno aumenta y la tasa registra valores muy por encima de la meta.

Finalmente, observamos que el gobierno local no le apuntó con sus recursos a contrarrestar las causas del homicidio, más bien su política se enfocó en el control y vigilancia de las organizaciones criminales, obteniendo bienes para la vigilancia y la captura de cabecillas, pero esto no fue suficiente para contrarrestar el fenómeno.

5.2. Una mirada a experiencias que ofrecen herramientas diferentes

Las altas tasas de homicidio no afectan solo a la ciudad de Medellín. Al indagar sobre experiencias de otros países, se evidencia que es un flagelo que han sufrido hasta las comunidades más desarrolladas y poderosas del mundo. En países como Brasil, Argentina, El Salvador, Honduras, México Estados Unidos e incluso Colombia los mandatarios han adoptado estrategias con las que, en ocasiones, han logrado disminuir el número de casos, aunque no de manera permanente. A continuación se destacan algunas estrategias recogidas por O'Boyle (2018):

-El control de armas: se restringe la expedición de permisos y el porte y se promueven campañas de entrega de armas.



-Reformas internas de la Policía: consisten en reducir la corrupción, aumentar los requisitos para ingresar a la institución, despedir los miembros corruptos y aumentar salarios, capacitaciones y beneficios.

-Vigilancia inteligente: utilizar información y datos veraces sobre las causas de los homicidios, actores y lugares donde ocurren con mayor frecuencia para tomar decisiones sobre la implementación de políticas públicas.

-Vigilancia comunitaria: se fortalecen los lazos entre la comunidad y la Policía, ambos asumen la vigilancia, y se le concede gran importancia a la comunidad en los procesos de seguridad.

-Mediación de conflictos: negociación entre el gobierno y y grupos armados al margen de la ley, en la que el gobierno hace concesiones como la disminución de penas.

Las medidas adoptadas por cada uno de estos países, a manera de ejemplo, no garantizan la disminución duradera de la tasa de homicidios ni mucho menos su erradicación.

Medellín, en particular, ha agotado varias de esas estrategias, recordemos, por ejemplo, el Plan Desarme del 2004 y el Sistema de Cuadrantes, que opera desde el 2010. La administración actual, por su parte, ha procurado implementar varias estrategias, entre ellas la inyección de una importante cantidad del presupuesto municipal a tecnología de seguridad, pero, como se expuso en el acápite de revisión del Plan de Desarrollo, no logró disminuir los índices de homicidio.

La Personería de Medellín durante los últimos cuatro años ha presentado a la ciudad, y a las diferentes secretarías de la Administración Municipal, informes anuales sobre la situación de los derechos humanos. En esta oportunidad esta agencia ministerial quiere ir más allá de ser un simple observador que recomienda. De modo que esta vez, gracias al acompañamiento en territorio por parte de los investigadores y el contacto directo con la comunidad,



la Personería presenta propuestas que, si bien no solucionan mágicamente un problema tan complejo como el homicidio, sí han impactado positivamente otras ciudades y podrían dar resultado en la nuestra.

En la investigación se halló que en varias ciudades de Estados Unidos, como Chicago, Nueva Orleans, Nueva York, Los Ángeles y Baltimore, han implementado la iniciativa de Gary Slutkin, un epidemiólogo estadounidense que trabajó durante toda su vida profesional la prevención de enfermedades como el cólera y la tuberculosis en Somalia y al retirarse, en su ciudad natal Chicago, observó cómo incrementaban los homicidios y que, en su mayoría, las víctimas eran hombres jóvenes. Esta situación lo incentivó a usar las mismas herramientas que usó en la prevención de enfermedades y demostró que el homicidio de su ciudad era un problema de salud pública y debía ser abordado como tal.

Las personas adoptamos una gran variedad de conductas de riesgo que pueden provocarnos graves problemas de salud. Siempre se dice que los médicos deben aconsejar a los pacientes que cambien sus hábitos, como que dejen el cigarrillo, que se pongan a dieta o que usen protección en vez de esperar a que necesiten tratamiento para el enfisema, infartos relacionados con la obesidad o el sida. Pero cuando se habla de violencia, se suele asumir que es un comportamiento innato e inmutable y que quienes caen en ella no pueden alcanzar la redención. Así que, con frecuencia, se busca la solución a este mal en el sistema judicial a través del endurecimiento de las penas. Sin embargo, la ley no siempre funciona en la lucha contra los crímenes violentos, así que muchas ciudades del mundo han adoptado en los últimos años una novedosa forma de abordar esta problemática: viéndola como un problema de salud pública. (Shackle, 1 de septiembre de 2018)

Lo interesante de la propuesta es que Slutkin crea un paralelo entre las enfermedades contagiosas y la violencia, en este caso el homicidio, y, tras analizar datos sobre lo ocurrido en su ciudad, afirma:



Las curvas epidémicas son las mismas, la agrupación. De hecho, un evento daba a pie a otro, lo que es indicativo de un proceso contagioso. “Una gripe genera más gripe, un resfriado causa más resfriados y la violencia provoca más violencia”, asegura el experto [Slutkin].

(...) La idea popular era “esta gente es ‘mala’ y sabemos qué hacer con ellos: castigarlos”, dice Slutkin. “Eso es, fundamentalmente, no entender bien al ser humano. La conducta se forma con el ejemplo y la imitación”. (Shackle, 1 de septiembre de 2018)

Gary Slutkin basó su estrategia, en primer lugar, en los planteamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el tratamiento de las enfermedades de cólera y tuberculosis. De allí concluyó que, para disminuir los homicidios, era necesario evitar contagios futuros y cambiar los malos hábitos de convivencia. Su idea principal era entonces que la enfermedad no se expandiera de generación en generación o en los territorios.

El epidemiólogo implementó este método en uno de los vecindarios más violentos de Chicago, West Garfield, con la ayuda de interruptores de violencia, es decir, con personas de la misma comunidad que gozaran de credibilidad y respeto por parte de los jóvenes y les mostraran que siguiendo el camino de la violencia se encontrarían la muerte o la cárcel. Al mismo tiempo era necesario proveer oportunidades económicas, educativas, culturales, etc., u otras salidas a lo que ellos llamaban un callejón sin salida. Se demostró que este experimento logró la disminución del homicidio en un 67 % y en los vecindarios cercanos en un 40 % (Shackle, 1 de septiembre de 2018). Incluso ha sido replicado en varias ciudades de Estados Unidos y de Centroamérica.

Teniendo en cuenta esta interesante experiencia que ha sido replicada en varios países, esta agencia del Ministerio Público propone políticas en las que se entienda el homicidio como un problema de salud pública y se trate como una enfermedad contagiosa. Esta política debe prevenir la problemática y no permitir que se multiplique de generación en generación, y esto se logra atendiendo los problemas socioeconómicos de cada



territorio, y como ya se dijo, son particulares en cada comuna de Medellín. No es una misión fácil, pues se trata de invertir en lo social, en recuperar la confianza en las instituciones y en mostrar otras alternativas de vida.

Por lo expuesto, se recomienda a las futuras administraciones destinar mayores esfuerzos presupuestales a lo social, sin confundirlo con el asistencialismo, y ofrecer un tentador abanico de oportunidades a las actuales y nuevas generaciones. De esta manera, demostrar, cómo lo dijo Slutkin, que no hay gente mala, sino con malos hábitos que pueden ser modificados.

5.3. Conclusiones

Para finalizar, es necesario clarificar que el homicidio en Medellín puede tener tantas explicaciones como el número de muertes, esto quiere decir que el crimen es multicausal y, en consecuencia, aspectos físicos, económicos, sociales, psicológicos y culturales influyen directamente. Sin embargo, esta investigación recoge, directamente desde los protagonistas en cada territorio que fue visitado por el grupo de investigadores de la Personería de Medellín, las inquietudes y motivaciones de la violencia en la ciudad, y con base en estas experiencias comprende con mayor claridad el fenómeno. De ahí que puede orientar con más propiedad a los gobiernos venideros sobre cómo disponer de los recursos en el combate de delitos como el homicidio. Sí es posible buscar alternativas en lo social para lograr su disminución.

Otra de las conclusiones del informe, y que tendrá que revisar el siguiente gobierno, es que el factor que más suma homicidios en la ciudad son las disputas territoriales entre grupos delincuenciales que están ampliando sus fronteras constantemente, como el caso de la comuna 13 - San Javier, desde donde las organizaciones delincuenciales ampliaron su cobertura de acción criminal a los barrios de la comuna 12 - La América. Se evidenció, por ejemplo, el cobro de extorsión en muchos establecimientos de comercio ubicados en la comuna 12 por parte de organizaciones de la comuna 13 y otras formas de control, en las que el homicidio cumple un



factor determinante como el instrumento tradicional para intimidar y someter a la comunidad.

Es claro que la Policía y las autoridades son importantes para fortalecer la seguridad, pero es necesario implementar políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia. Enfocar la atención en los programas de prevención, como el tratamiento del consumo de estupefacientes, y mejorar las condiciones de empleo en las comunidades más vulnerables.

5.4. Recomendaciones

A la Alcaldía de Medellín

Formular una política pública de seguridad que se enfoque en la prevención del fenómeno homicida, que entienda sus dinámicas en la ciudad, y que la comunidad sea partícipe en su formulación y evaluación permanente; también es importante que cuente con enfoque diferencial y que comprenda las particularidades de cada territorio.

Fortalecer los programas de protección de las personas en riesgo de homicidio, incluyendo estrategias para el retorno a los territorios y la orientación de proyectos de vida en los casos en los que, por riesgo persistente, no sea posible retornar.

Diseñar estrategias sociales en el territorio que permitan fortalecer la protección de la vida, articuladas con instituciones nacionales y con énfasis en grupos vulnerables. Dicho de otro modo, que se procuren esfuerzos conjuntos que trasciendan las actividades esporádicas.

A la Policía Nacional

Fortalecer el trabajo con la comunidad para identificar factores de riesgo y prevenir la ocurrencia del fenómeno homicida.

Implementar planes internos de apoyo para el personal policial que hace trabajo de vigilancia, entendiendo que son los llamados



a atender, de primera mano, los casos de riesgo de homicidio en la ciudad.

Articular con la Fiscalía General de la Nación investigaciones que permitan capturar los responsables de los homicidios y dismantelar las estructuras a las que pertenecen.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea General de las Naciones Unidas. (8 de marzo de 1999). *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Recuperado de <https://bit.ly/2QDlioY>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Costa Rica*. Recuperado de <https://bit.ly/3493Rkm>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2017). *Informe anual 2017 de la CIDH*. Recuperado de <https://bit.ly/330LLQ0>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación. Cuarto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia*.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá: Anthropos.

Defensoría del Pueblo. (13 de julio de 2018). *Alerta temprana 059 debido a la situación de riesgo de vulneraciones a los derechos humanos (DDHH) y al DIH de los habitantes de las Comuna 12 – La América y Comuna 13 – San Javier, de la ciudad de Medellín*. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2019). *Informe de seguimiento a alerta temprana 026-18*. Bogotá.



Defensoría del Pueblo. (24 de abril de 2018). *Alerta temprana 041 debido a la situación de riesgo de vulneraciones a los DDHH y al DIH de los habitantes de la zona suroccidental del Valle de Aburrá*. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (7 de julio de 2017). *Alerta temprana 033 de inminencia para el corregimiento de Altavista y la comuna 16, Belén, de Medellín*. Bogotá.

Fundación Ideas para la Paz. (2016). *Economías criminales en clave de postconflicto. Tendencias actuales y propuestas para hacerles frente*. Bogotá.

Ley 1448 de 2011. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D. C., 3 de marzo de 2016.

Moncada, J; Lopera, C. (14 de marzo de 2017). *¿Cómo comprenderla extorsión hoy en Medellín?* Agencia de Prensa IPC. Medellín.

O'Boyle, B. (2018). Reducir los homicidios: qué funciona y qué no. *AQ Feature*. Recuperado de <https://bit.ly/2L2lb2L>.

Personería de Medellín. (2019). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Medellín, vigencia 2018*. Medellín.

Relator especial de las Naciones Unidas. (2018). Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos. Recuperado de <https://bit.ly/33bWxDi>.

Shackle, S. (1 de septiembre de 2018). La original forma de combatir el “virus” de la violencia que está ayudando a reducirla en varias ciudades del mundo. *BBC News*. Recuperado de <https://bit.ly/2KEZ3LO>.



Somos Defensores. (2019). *Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia*. Bogotá.

Villa, A. (2019) *Participar es vivir*. Medellín: Editorial UPB.





Teléfono: 384 99 99

Sede Central Personería de Medellín
Carrera 53A #42 - 101
Centro Cultural Plaza de la Libertad.

Sede El Bosque - 24 horas, 7 días de la semana
Unidad Permanente para los Derechos Humanos
-UPDH-
Carrera 52 # 71 - 84, frente al Parque de los
Deseos.

Casa de Gobierno de los Corregimientos:
Altavista, San Sebastián de Palmitas, Santa Elena,
San Cristóbal y San Antonio de Prado.

Casa de Justicia:
Robledo, 20 de Julio, Santo Domingo y Santa Cruz.

Informe sobre la situación de DERECHOS HUMANOS en la CIUDAD DE MEDELLÍN

Vigencia 2019



@personeriamed



PersoneriaDeMedellinDDHH



@personeriamed



@Personería de Medellín TV