

# ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE RESILIENCIA EN LA RESPUESTA HUMANITARIA AL DESPLAZAMIENTO URBANO

El caso de Altos de la Florida (Soacha, Colombia)



## **Autor**

Pablo Cortés Ferrández

## **Director**

Dr José Ángel Achón Insausti

## **Co-directora**

Dra Cristina Churruca Muguruza

Universidad de Deusto

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Doctorado en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano



\*Esta investigación ha recibido el apoyo del programa Formación de Personal Investigador de la Universidad de Deusto (2015-2018), la beca Iberoamérica Jóvenes Profesores e Investigadores y Alumnos de Doctorado de Santander Universidades (2015), la beca Sylff para estudiantes de posgrado (2018) y la beca Sylff Research Abroad (2019) de la Tokyo Foundation. Además, esta tesis doctoral formó parte del proyecto de investigación *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV) Horizonte 2020 de la Unión Europea bajo el acuerdo No 691060.

A mi madre.

Es erróneo escribir sobre alguien con quien no se ha compartido  
al menos un poco de su vida.

**Ryszard Kapuściński**  
**Another Day of Life, 1976**

## Agradecimientos y dedicatoria

Como dijo Ryszard Kapuściński: “Es erróneo escribir sobre alguien con quien no se ha compartido al menos un poco de su vida”<sup>1</sup>. Por ello, agradeceré eternamente a todos los seres humanos que han compartido conmigo un poco de su vida y han hecho posible esta investigación.

Gracias a los ciudadanos de Altos de la Florida en Soacha (Colombia), a las lideresas, líderes y jóvenes. Gracias Totales por abrirme sus hogares y acogerme en su barrio, por su valentía y resistencia, por sus reflexiones, sinceridad y aprendizajes. Como cantaban Héroes del Silencio: “Nunca fue tan breve una despedida. Nunca me creí que fuera definitiva”.

Un agradecimiento muy especial a quienes me dieron la oportunidad de vivir Altos de la Florida y Soacha: a Mauricio Moreno, coordinador del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) en Soacha hasta 2017, y a Angie Buitrago, coordinadora de la Casa Pastoral de Altos de la Florida. Gracias por tratarme como a un hermano desde el primer día y por demostrar que todo es posible. Incluir aquí a Luis Enrique Pinilla y Merlys Mosquera por, desde el primer minuto, apostar decididamente y apoyar incuestionablemente este proyecto. Extender este sincero agradecimiento a los enumeradores que apoyaron la recolección de datos. Me enseñasteis una mirada completa de Colombia. Por supuesto, gracias a la actual coordinadora del SJR en Soacha y a todas las personas que han formado parte del equipo. No son conscientes de todo lo que he aprendido de y con ustedes y del enorme ejemplo que dais a la juventud. Gracias por seguir enfrentando las injusticias día a día. Me gustaría también extender este agradecimiento al director del SJR Colombia y de la región Latinoamérica y el Caribe, y a los compañeros de la University College Dublin.

Esta investigación no habría sido posible sin el apoyo de las ONGs, agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado colombiano que han participado activamente desde el primer día. Gracias por su tiempo, su honestidad, sus reflexiones y aprendizajes.

Por supuesto, siempre agradeceré el apoyo y la formación ofrecida por la Universidad de Deusto, principalmente, al Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, especialmente a Cristina Churrua y Gorka Urrutia, al Instituto de Estudios de Ocio y a la Escuela de Doctorado (DIRS). El agradecimiento es extensivo a la financiación ofrecida tan necesaria para la investigación, también la social.

En ese círculo, gracias eternas a quienes han sido, además de orientadores, unos salvadores: José Ángel Achon, María Pilar Rodríguez y Felix Arrieta. Gracias por vuestra ayuda, comprensión, cariño y conocimiento. Gracias por tenderme una mano, una conversación y un abrazo.

Quería también incluir aquí a mis compañeros del proyecto PRUV. Especialmente, este trabajo es un pequeño homenaje en memoria de Sinead McGrath.

A mi madre. Esta investigación ha sido posible gracias a ella y para ella es. Gracias por apostar por mí y por este doctorado cuando parecía que no iba a ser posible. Estamos donde y estamos y somos quienes somos gracias a tu humanidad, esfuerzo y cariño. Un gracias infinito y emocionado desde lo más profundo de mi corazón. Te quiero.

Por supuesto, gracias a mi padre y a los Ferrández. A Michel, un padre para mí, a Montxo, mi hermano mayor, Mari Carmen y Gustavo por los abrazos eternos y la rasmia. Os quiero.

A mi segunda familia. Desde Zaragoza: gracias a Gonzalo, Guille, Jonathan, Rubén y Sergio; gracias a los blanquiazules, David y Javier; gracias a Jaime; gracias a Javier; gracias a Pepe; gracias a Paula; y

---

<sup>1</sup> Kapuscinski, Ryszard (1976), *Another Day of Life*, p. 66.

gracias a 'Gracias'. Desde Bilbao: gracias a mis 'Euskomaños', Imanol y Mikel; gracias a 'García Rivero', Iñigosx2; gracias a Javier y a Andrea; y gracias a los del 'Tupper', Matthias, Nestor, Lia y Ester. Desde León: gracias a Javier. Desde Groningen: gracias a Eduardo y a Nacho. Os quiero.

Nunca podré agradecerles todo lo que me han enseñado. Gracias por compartir conmigo un poco de sus vidas.



## ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

1. Problema de investigación	17
2. Objetivos, pregunta e hipótesis de la investigación	19
3. Justificación y relevancia de la investigación	20
3.1. El futuro de la acción humanitaria se decide en las ciudades	20
3.2. Avances y acuerdos internacionales sobre crisis urbanas y desplazamiento interno	23
3.3. ¿Por qué Colombia, Soacha y Altos de la Florida?	23
4. Estructura de la tesis	26

## CAPÍTULO 1. Desplazamiento interno, asentamientos informales y acción humanitaria

1. Introducción	28
2. Tendencia del desplazamiento interno hacia lo urbano	28
3. Los asentamientos informales: territorios urbanos frágiles	39
3.1. Fragilidad y violencia en asentamientos informales	42
3.2. La violencia urbana directa y el desplazamiento intraurbano: el problema humanitario más grave en América Latina	47
3.3. Asentamientos informales: un proceso cíclico de fragilidad y violencia generador de vulnerabilidad	53
4. La llegada de la acción humanitaria a la ciudad: hacia nuevas formas de trabajar	55
4.1. La Cumbre Humanitaria Mundial y la Nueva Agenda Urbana: crece la importancia de la resiliencia y la protección	61
4.2. Complementariedad, conectividad y sostenibilidad de la acción humanitaria actual	63
5. Hacia la resiliencia	66
5.1. La localización y la participación: la buena dirección para la respuesta humanitaria	67
5.2. La relevancia de la resiliencia en el humanitarismo actual	69
5.3. La resiliencia como estrategia de protección	72
6. Recapitulación	79

## CAPÍTULO 2. El método de investigación

1. Introducción	82
2. Estrategia metodológica: el estudio de caso en Altos de la Florida	84
3. Técnicas metodológicas	85
3.1. Fase 1: estudio exploratorio – año 2016	86
3.2. Fase 2: análisis del enfoque de resiliencia – año 2017	88
3.3. Fase 3: construcción participativa del análisis del enfoque de resiliencia – año 2018	91
4. Selección de la muestra	95
5. Plan de análisis de las entrevistas	96

## CAPÍTULO 3. El asentamiento humano de Altos de la Florida: la situación de vulnerabilidad de los desplazados urbanos y la comunidad de acogida

1. Introducción	99
2. Soacha: ‘la ciudad de los desplazados’	100
3. Altos de la Florida: refugio de los desplazados en ‘la periferia de la periferia’	104
3.1. La situación de desplazamiento prologando en la comunidad y su análisis sociodemográfico	107
3.2. El origen de Altos de la Florida	111

4.	La informalidad: detonante de la vulnerabilidad de la población	117
4.1.	‘El problema de la tierra’: el principal desafío en Altos de la Florida	117
4.2.	La pobreza multidimensional en Altos de la Florida	123
4.3.	La ausencia de servicios públicos	129
5.	La caracterización de la violencia en Soacha	141
5.1.	La llegada de la violencia criminal a Altos de la Florida	143
5.2.	Análisis del tipo y los efectos de la violencia	148
5.2.1.	La ‘limpieza social’ como instrumento de orden público	151
5.2.2.	El desplazamiento intraurbano: efecto de los tipos de violencia y uno de los mayores impactos humanitarios	153
5.3.	La desprotección de la población: negación de los tipos de violencia y del redesplazamiento	161
6.	Recapitulación	164

#### **CAPÍTULO 4. La intervención humanitaria en Altos de la Florida: hacia la construcción de resiliencia**

1.	Introducción	167
2.	Etapas de la intervención humanitaria en Altos de la Florida	168
2.1.	2001-2006: la respuesta de emergencia ante el desplazamiento urbano	168
2.2.	2006-2010: la entrada de las Naciones Unidas y el Servicio Jesuita a Refugiados	169
2.3.	2010-2012: la implementación del enfoque de seguridad humana	170
2.4.	2012-2018: integración local y construcción de resiliencia	172
3.	El enfoque de resiliencia: objetivos y áreas de intervención	173
3.1.	La creación de procesos participativos	177
3.2.	La generación de oportunidades económicas	179
3.3.	El fortalecimiento del tejido social en jóvenes, mujeres y líderes	180
4.	El enfoque de resiliencia: la percepción de los logros y las limitaciones	186
4.1.	La percepción de los logros	186
4.1.1.	De víctimas a expertos y a organizaciones de base	186
4.1.2.	Líderes comunitarios como multiplicadores de la respuesta	189
4.1.3.	Las organizaciones comunitarias sostenibles de Altos de la Florida	190
4.2.	La percepción de las limitaciones	194
4.2.1.	La insuficiente apropiación comunitaria de las intervenciones	195
4.2.2.	La ausencia de trabajo comunitario	198
4.2.3.	El exceso de ayuda, la falta de control y coordinación de las respuestas	199
4.2.4.	La necesaria intervención del Estado	203
5.	El Comité de Impulso: una plataforma resiliente	205
6.	Recapitulación	211

#### **CAPÍTULO 5. Conclusiones**

1.	Introducción	215
2.	Principales resultados	215
3.	Futuras investigaciones y caminos a seguir	221

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	225
---------------------	-----

**ANEXOS**

<b>Anexo 1. Planteamientos éticos de la investigación</b>	245
<b>Anexo 2. Consentimiento informado</b>	280
<b>Anexo 3. Listado técnicas metodológicas y relación de entrevistas</b>	284
<b>Anexo 4. Mapas Altos de la Florida</b>	293
<b>Anexo 5. Guiones de las entrevistas</b>	298
<b>Anexo 6. Cuestionario encuesta</b>	325
<b>Anexo 7. Informe conteo poblacional Altos de la Florida (2017)</b>	325
<b>Anexo 8. Fotografías</b>	325

## ACRÓNIMOS

ACAPS – The Assessment Capacities Project  
 ACNUR – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
 AGC – Autodefensas Gaitanistas de Colombia  
 ASOVIOLFLO – Asociación de Viviendistas de Altos de la Florida  
 AUC – Autodefensas Unidas de Colombia  
 BACRIM – Bandas Criminales  
 CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja  
 CNMH – Centro Nacional de Memoria Histórica (Colombia)  
 CODHES – Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento  
 CSRC - Crisis States Research Centre  
 DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)  
 DG ECHO – Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations  
 EAAAB - Empresa Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá  
 ELN – Ejército de Liberación Nacional  
 EPC – Empresas Públicas de Cundinamarca  
 EPL – Ejército Popular de Liberación  
 ESMAD - Escuadrón Móvil Antidisturbios  
 FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
 FARC – EP – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo  
 GANE – Grupos Armados No Estatales  
 GAO – Grupos Armados Organizados  
 GAUC – Global Alliance for Urban Crises  
 GDO – Grupos Delictivos Organizados  
 IASC – Inter-Agency Standing Committee  
 ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar  
 IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre  
 IDSUE - Indicator Development for the Surveillance of Urban Emergencies  
 IIDH - Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
 IIED – Institute for Environments and Development  
 IPM - Índice de Pobreza Multidimensional  
 IRC – International Rescue Committee  
 JAC – Juntas de Acción Comunal  
 LSE - London School of Economics  
 M-19 – Movimiento 19 de abril  
 NRC – Norwegian Refugee Council  
 NWoW – The New Way of Working  
 OC – Organizaciones Criminales  
 OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
 ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible  
 OEA – Organización de los Estados Americanos  
 OIM – Organización Internacional para las Migraciones  
 OMS – Organización Mundial de la Salud  
 OPS – Organización Panamericana de la Salud  
 OVIDESSOCOL - Asociación de Víctimas y Desplazados Solidaridad por Colombia

OWEG - Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POT – Plan de Ordenamiento Territorial

PRUV – Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability project

RNI – Red Nacional de Información

RUV – Registro Único de Víctimas

SAT – Sistema de Alerta Temprana

SISBEN - Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales

SISDHES - Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos

SJR – Servicio Jesuita a Refugiados

SJR-LAC - Servicio Jesuita a Refugiados-Latinoamérica y el Caribe

SNU – Sistema de Naciones Unidas

TSI – Transitional Solutions Initiative

UARIV – Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas

UN-HABITAT – United Nations Human Settlement Programme

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIMINUTO – Corporación Universitaria Minuto de Dios

UNODC – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UNP – Unidad Nacional de Protección

UNTFHS - Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana

WHS – World Humanitarian Summit

WUF – World Urban Forum

## FIGURAS, TABLAS Y MAPAS

**Figura 1.** Tipología de sistemas urbanos

**Figura 2.** Esquema de la *ciudad-refugio*

**Figura 3.** Surgimiento de la colonización popular urbana

**Figura 4.** Los asentamientos informales: un proceso cíclico entre fragilidad urbana y violencia

**Figura 5.** Actores en las ciudades

**Figura 6.** Desplazamiento forzado en Soacha 1995-2006

**Figura 7.** Víctimas totales registradas en Soacha

**Figura 8.** Tiempo viviendo en Altos de la Florida

**Figura 9.** Lugar de procedencia

**Figura 10.** Causa abandono lugar de procedencia

**Figura 11.** Organizaciones participantes en el Comité de Impulso

**Figura 12.** Propiedad de la vivienda

**Figura 13.** Cartografías sociales en Altos de la Florida

**Figura 14.** Medios de vida

**Figura 15.** Preocupación por la alimentación

**Figura 16.** Comidas al día

**Figura 17.** Ayudas en edades tempranas

**Figura 18.** Integridad estructural de las viviendas

**Figura 19.** Calidad del agua

**Figura 20.** Saneamiento

**Figura 21.** Tratamiento de basuras

**Figura 22.** Tasas de homicidios en Soacha y Cundinamarca 2010-2014

**Figura 23.** Desplazamiento forzado intraurbano histórico en Colombia

**Figura 24.** Desplazamientos masivos intraurbanos en Colombia en 2012

**Figura 25.** Desplazamiento forzado en Soacha 2010-2014

**Figura 26.** Desplazamiento forzado intraurbano en Buenaventura, Soacha y Tumaco

**Figura 27.** Esquema del desplazamiento forzado intraurbano

**Figura 28.** Disputas internas

**Figura 29.** Sensación de seguridad

**Figura 30.** Etapas de la intervención en Altos de la Florida

**Figura 31.** Cartografía social con informantes del sistema humanitario de Altos de la Florida

**Figura 32.** Espacios de protección para construir resiliencia

**Tabla 1.** Población urbana y viviendo en *slums* en América Latina y Colombia

**Tabla 2.** Factores de riesgo de violencia estructural en América Latina

**Tabla 3.** Resumen de la metodología de la investigación

**Tabla 4.** Tipo de estudio de caso

**Tabla 5.** Evolución del número de habitantes en Soacha 1951 - 2005

**Mapa 1.** División por política urbana de Soacha por comunas

**Mapa 2.** Procedencia de víctimas de desplazamiento de Altos de la Florida

**Mapa 3.** Zonas legales e ilegales del área urbana de Soacha



## Introducción

### 1. Problema de investigación

Colombia es, después de Siria y de la República Democrática del Congo, el tercer país con mayor número de personas desplazadas internamente: 4,9 millones (IDMC, 2021)<sup>2</sup>. Alrededor del 89 por ciento han sido desplazadas por el conflicto armado y la violencia desde zonas rurales a urbanas (CNMH, 2010: 38)<sup>3</sup>. Precisamente en estas ciudades, los asentamientos informales se han convertido en la última alternativa de refugio para estas personas, tras haber sufrido uno o más desplazamientos y haber intentado asentarse en diferentes zonas (Albuja y Ceballos, 2010: 10; Sánchez-Steiner, 2012: 199). De hecho, en Colombia, más del 50 por ciento de los desplazados viven en asentamientos urbanos informales (IDMC, 2015: 20)<sup>4</sup>.

Algunos asentamientos informales se han convertido en un contexto humanitario por la vulnerabilidad de las personas desplazadas internamente y la situación de pobreza de sus comunidades de acogida. Esta vulnerabilidad está directamente relacionada con la fragilidad urbana de los asentamientos informales, la cual, debido a la incapacidad o reticencia de las autoridades locales, obstaculiza la proporción de seguridad, servicios y condiciones básicas de vida a los ciudadanos (de Boer, 2015: 1-7; Muggah, 2016). De esta manera, en los asentamientos informales, al tratarse de territorios con una menor presencia estatal, los derechos fundamentales de los habitantes están en riesgo y, además, estos entornos sufren diferentes expresiones de violencia urbana.

Por un lado, los habitantes padecen una violencia estructural, es decir, las consecuencias de dicha fragilidad, entendida como la incapacidad o falta de voluntad de las autoridades para responder a las demandas básicas de la población. Esta violencia se manifiesta, fundamentalmente, en una pobreza generalizada y en una profunda desigualdad entre la ciudad formal y los asentamientos informales (Galtung, 1969: 169). Los desplazados urbanos y las comunidades de acogida se enfrentan, en este refugio en el que se han convertido los asentamientos informales, a problemas humanitarios y de desarrollo relacionados con la inseguridad y con un acceso limitado a servicios básicos de vivienda, alimentación, salud, educación y empleo (UN-HABITAT III, 2015: 1). Por otro lado, la violencia urbana directa, que sufren los habitantes de los asentamientos informales, algunos de ellos víctimas del conflicto armado colombiano, es ejercida a través de actores armados ilegales en estas zonas informales de determinadas ciudades (Galtung, 1969: 169).

Todo lo anterior genera que estas comunidades estén en una situación prolongada de vulnerabilidad. Precisamente, puesto que las personas desplazadas internamente ya son consideradas como una

---

<sup>2</sup> La Red Nacional de Información (RNI) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia (UARIV) cifra el número de personas en situación de desplazamiento en 8,1 millones a 1 de enero de 2021 (RNI, 2021). Esta cifra es compartida directamente por la Unidad de Víctimas con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), la fuente acreditada de información y análisis en materia de desplazamiento interno a nivel mundial. Por lo tanto, la diferencia entre la cifra de la UARIV y del IDMC se debe a que el gobierno colombiano nunca saca del registro a una víctima, incluso si ésta alcanza una solución duradera al desplazamiento como sí que lo hace el IDMC.

<sup>3</sup> Con fecha de corte de abril 2020, ésta fue la información del Registro de Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas (UARIV) compartida con IDMC en junio de 2020.

<sup>4</sup> En el informe del ACNUR sobre el proyecto Construyendo Soluciones Sostenibles (TSI por sus siglas en inglés), utilizado en el estudio de caso de esta investigación (véase capítulo 4), la coordinadora nacional del proyecto en Colombia, Maite de Muller, indicaba que el 52 por ciento de las personas desplazadas internamente en Colombia viven en zonas urbanas (IDMC, 2015: 54).

población vulnerable, los asentamientos informales son considerados como un supuesto refugio en las ciudades, más que como un lugar estable y seguro.

Esta situación en Colombia se enmarca en una realidad global. Nunca ha habido tantas personas desplazadas internamente por conflicto y violencia: alrededor de 45.7 millones en 61 países (IDMC, 2020: 1). Asimismo, el desplazamiento interno es un fenómeno prolongado, con una duración media de entre 20 y 30 años (UNHCR, 2014: 11), y un fenómeno principalmente urbano: algunas estimaciones sugieren que entre el 60 y el 80 por ciento de las personas desplazadas internamente viven en ciudades y en entornos fuera de campamentos (ODI, 2017; IDMC, 2018; GAUC, 2018). Sin embargo, algunas organizaciones rebaten estas cifras. Como señala el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés), una serie de factores hacen que “la comprensión de la verdadera escala y características del desplazamiento urbano sea particularmente desafiante” y, por lo tanto, no se pueda afirmar que entre el 60 y el 80 por ciento de las personas desplazadas internamente estén en zonas urbanas (IDMC, 2019: 63).

Aunque en los últimos años ha aumentado la necesidad de mejorar las respuestas humanitarias en entornos urbanos, estas crisis todavía suponen un reto, ya que un gran número de actores humanitarios internacionales no son operacionalmente eficaces en estos contextos (Brown, et al. 2015: 7; Sanderson, 2019: 2). A pesar de tener desafíos similares a otros contextos humanitarios, determinados asentamientos informales también se han convertido en un espacio de oportunidad para analizar las limitaciones, así como las posibles potencialidades de la respuesta humanitaria a las crisis producidas por el desplazamiento urbano, especialmente, como se analiza en esta tesis, a través de las discusiones más recientes sobre las políticas de resiliencia.

Los retos de la acción humanitaria frente al desplazamiento urbano y, en concreto, en asentamientos informales se relacionan, primero, con una idiosincrasia más asistencial e inmediata de la propia ayuda humanitaria, con mayor experiencia en zonas rurales y campamentos de desplazados o refugiados (IASC, 2010: 7; Ferris y Ferro-Ribeiro, 2012: 542; D’ Onofrio, 2018: 6). En segundo lugar, la inadecuación de las respuestas humanitarias se debe a (i) que determinadas respuestas humanitarias continúan siendo inadecuadas debido a un conocimiento todavía limitado sobre los contextos urbanos, (ii) a la situación específica de las personas desplazadas internamente y (iii) a cómo difiere e impacta el desplazamiento en las comunidades de acogida, especialmente si éstas se encuentran en asentamientos informales (Cotroneo, 2017: 283; de Brown et al., 2015; Sanderson, 2019). De esta manera, existe actualmente en la comunidad humanitaria la reflexión común de que el sector tiene la apremiante necesidad de adaptar su respuesta a las crisis en entornos urbanos para que los actores estén mejor preparados ante estos desafíos (Archer y Dodman, 2017: 339).

El estudio de la vulnerabilidad de las personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida en asentamientos informales ha revelado la necesidad de un cambio real en el terreno para repensar la ayuda humanitaria, con el fin de enfrentar la sinergia causada por la fragilidad y la violencia urbanas (IRC, 2015: 5; OECD, 2016: 13). En este contexto, el desplazamiento prolongado en las ciudades es una nueva urgencia que requiere de una mejor complementariedad entre los esfuerzos humanitarios y de desarrollo, donde deben equilibrarse las necesidades de las personas desplazadas con las de las comunidades de acogida (Mowjee et al., 2015; OCHA, 2016; ALNAP, 2018; DG ECHO, 2018). Esta tendencia ha permitido generar un consenso creciente en torno a nuevos enfoques más integrados. Marcos que aceptan que, para enfrentar los desafíos del desplazamiento urbano, hay que ir más allá de las necesidades humanitarias inmediatas y dirigirse hacia la reducción de las vulnerabilidades pero, sobre todo, hacia el fortalecimiento de las capacidades, es decir, la construcción de resiliencia: “Debemos unir las esferas humanitarias y de desarrollo desde el comienzo de una crisis

para apoyar a las comunidades afectadas, abordar los impactos estructurales y económicos y ayudar a prevenir una nueva espiral de fragilidad e inestabilidad”, aseguraba António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas (OCHA, 2017: 5).

Colombia es un claro ejemplo de los procesos de urbanización y crecimiento poblacional en las ciudades y de cómo determinadas zonas informales se han convertido en un supuesto refugio para las personas desplazadas internamente durante un conflicto armado. En particular, Soacha, se convirtió, desde finales de la década de los noventa, en el principal receptor de personas desplazadas internamente en Cundinamarca, si se excluye a Bogotá, y, por ende, en “uno de los primeros municipios receptores a nivel nacional” (ACNUR, 2015: 1 y 5). Por este motivo, Soacha ha sido llamada históricamente ‘la ciudad de los desplazados’ y ha sido vista, respecto a este fenómeno, como una radiografía de Colombia. Soacha es ese ejemplo de una ciudad donde diferentes asentamientos informales, con un alto grado de fragilidad y violencia, se han convertido en ese supuesto refugio para las personas desplazadas internamente. El asentamiento humano de Altos de la Florida, una zona informal de Soacha, fue durante más de una década, un lugar donde los sistemas internacionales humanitario y de desarrollo, encabezados por Naciones Unidas, implementaron dos proyectos piloto a nivel mundial para responder al desplazamiento interno en ciudades introduciendo el enfoque de resiliencia que ha sido analizado en esta investigación.

El primero fue el Programa Interagencial de Seguridad Humana ‘Por una Soacha más Humana’ (2010-2012). Participado por ocho agencias de la ONU, fue financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS por sus siglas en inglés) con un presupuesto de 2,4 millones de dólares. El segundo proyecto piloto, ‘Construyendo Soluciones Sostenibles-Transitional Solutions Initiative (TSI)’ (2012-2018), llegó a través de una estrategia mundial liderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y recibió 1,5 millones. Ambos programas vieron en Altos de la Florida el contexto idóneo para avanzar hacia nuevas formas de trabajar en crisis por desplazamiento urbano, especialmente enfocadas en la construcción de resiliencia.

En la actualidad, el sector humanitario se enfrenta a un gran desafío para responder mejor a las crisis en asentamientos informales con personas desplazadas internamente y sus comunidades de acogida. En concreto esta investigación ve, a través del caso de Altos de la Florida en Soacha, una oportunidad para analizar cómo los enfoques de construcción de resiliencia pueden fortalecer la protección de los derechos de los desplazados urbanos en estos asentamientos informales.

## **2. Objetivos, pregunta e hipótesis de la investigación**

El objetivo principal de esta investigación es, a través del estudio de caso en Altos de la Florida (Soacha, Colombia), analizar las múltiples tipologías de la intervención humanitaria y, específicamente, la implementación del denominado enfoque de resiliencia por parte de determinados actores humanitarios en asentamientos informales y con desplazados urbanos. Con ello, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿cómo se puede mejorar la respuesta humanitaria al desplazamiento urbano en asentamientos informales a través de la implementación del enfoque de resiliencia? O formulado de otra manera: ¿qué oportunidades brindan, a la acción humanitaria, las políticas de resiliencia para responder al desplazamiento urbano en asentamientos informales?

Para acercarnos a la contestación de esta cuestión, a lo largo del trabajo se han planteado tres objetivos específicos:

1. Entender la situación de vulnerabilidad de la población en asentamientos informales, especialmente, la de los desplazados urbanos.
2. Estudiar las tipologías de intervención humanitaria en asentamientos informales y la llegada del uso del enfoque de resiliencia.
3. Analizar la implementación del enfoque de resiliencia de una manera práctica, así como la percepción de sus logros y limitaciones.

A raíz de la anterior pregunta y objetivos, a la hora de iniciar este análisis, hay una hipótesis de partida que se espera confirmar al final del trabajo y es que, en asentamientos informales receptores de desplazados urbanos, las políticas en torno al enfoque de resiliencia promueven que a través de una fuerte financiación y un protagonismo de los actores humanitarios se obtendrían mejores resultados en la atención a una población en una profunda situación de vulnerabilidad. Sin embargo, por sí solas puede que estas políticas no sean suficientes y requieran de, además de la coordinada implicación del sistema humanitario, de la intervención integral del Estado y de las autoridades locales, mediante un trabajo más complementario, colaborativo y participativo de la mano de las comunidades receptoras de la ayuda.

### **3. Justificación y relevancia de la investigación**

Hay tres argumentos principales, explicados en los siguientes apartados, que justifican la relevancia de esta investigación. El primero es que los entornos urbanos, especialmente en lo relativo al desplazamiento interno, se han convertido en la arena donde se puede decidir parte del futuro de la acción humanitaria. Sin embargo, desde la comunidad internacional se afirma unánimemente que todavía quedan muchos vacíos de conocimiento por cubrir. En segundo lugar, este estudio es relevante debido al momento en el que se produce. Actualmente el debate sobre el humanitarismo, las crisis urbanas y el desplazamiento interno es fundamental, especialmente tras la celebración en 2016 de la Cumbre Humanitaria Mundial (WHS por sus siglas en inglés), la publicación de la Nueva Agenda Urbana para los próximos 20 años, la aprobación de la iniciativa ‘Una Nueva Forma de Trabajar’ (NWoW por sus siglas en inglés) y el establecimiento del panel de alto nivel del Secretario General de la ONU sobre desplazamiento interno. Por último, esta investigación en Colombia es relevante al tratarse del tercer país con mayor número de personas desplazadas internamente en el mundo, la mayoría residentes en zonas urbanas, y donde la ONU, en un asentamiento como Altos de la Florida en Soacha, ha implementado dos programas piloto a nivel mundial sobre desplazamiento urbano y resiliencia. Asimismo, esta investigación se justifica por la oportunidad que tuvo el investigador de acceder a este contexto humanitario, convivir con la comunidad y participar en las dinámicas de la respuesta humanitaria. Algo que se produjo gracias a la estrecha colaboración entre el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto con el Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y con el Servicio Jesuita a Refugiados en Colombia.

#### **3.1. El futuro de la acción humanitaria se decide en las ciudades**

Los análisis más importantes hasta el momento sobre la respuesta humanitaria a crisis urbanas señalan que hay una carencia de recursos académicos y que incluso la literatura existente ha sido calificada como ‘gris’, es decir, no convencional sobre el estado actual de la evidencia, para evaluar los impactos que tienen tanto las crisis como las respuestas humanitarias en zonas urbanas (Brown, et al. 2015: 13; Sanderson, 2019). Así, los expertos afirman que los estudios más interesantes se han enfocado más en analizar directamente los contextos urbanos y en extraer las lecciones aprendidas de los enfoques actuales más exitosos, que en realizar un análisis sobre las experiencias humanitarias pasadas en crisis

urbanas (Ramalingman y Knox Clarke, 2012; Lucchi, 2012; Sanderson, et al. 2012; Lucchi, 2014; Brown, et al. 2015; Campbell, 2016; Campbell, 2018; Sanderson, 2019).

Voces autorizadas de la comunidad internacional como António Guterres, actual Secretario General de la ONU, llevan años alertando de que “(...) cada vez más las ciudades serán el sitio principal de la respuesta humanitaria a las necesidades de la población” (Guterres, 2009). Así, como afirma Lee (2014), el futuro de la acción humanitaria se decidirá en las crisis urbanas. En este sentido, Agostini et al. (2007: 38) indicaron que las ciudades son los entornos donde se plantean los conflictos y las guerras del siglo XXI, como esos que no pueden ser caracterizados de la manera tradicional en términos de guerra, conflicto armado interno, violencia prolongada o situación de paz.

En el caso de Latinoamérica, especialmente en países como Guatemala, Honduras, El Salvador y determinados territorios de México, Venezuela o Colombia, Médicos Sin Fronteras (MSF) diagnosticó ya en 2017 la situación como una crisis humanitaria olvidada. En este sentido, Salil Shetty, Secretario General de Amnistía Internacional (2016), describió con precisión la situación como una de las crisis de desplazados y refugiados “menos visible del mundo”. Por su parte, Jan Egeland (2017: 5), Secretario General del Consejo Noruego para Refugiados (NRC por sus siglas en inglés), señaló que la violencia endémica y el crimen en la región han generado “una crisis de protección en una escala sin precedentes para áreas que no están en guerra”. Las consecuencias de la fragilidad y la violencia urbana se están produciendo en países con economías de ingresos medios y bajos, ejemplos como El Salvador, Guatemala y Honduras, pero también de ingresos medios y altos como Colombia y México. De esta manera, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2018) ha reconocido que el daño de la fragilidad y la violencia es el desencadenante de consecuencias a largo plazo para los civiles, incluido el desplazamiento.

A pesar de la permanente preocupación del sistema humanitario por las crisis urbanas, las evaluaciones de las respuestas muestran que el sector, aunque ha percibido la necesidad de “un cambio radical (...) no ha conseguido hasta la fecha garantizar (...) un verdadero cambio en el terreno” (IRC, 2015: 5). Estos contextos no han hecho más que alumbrar, como defiende la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016: 13), la necesidad de repensar la asistencia y la cooperación al desarrollo para enfrentar “el ciclo mortal” que se produce por la sinergia entre la fragilidad y la violencia en las ciudades.

De esta manera, la respuesta humanitaria a crisis urbanas todavía carece de un análisis correcto de los contextos (Campbell, 2016: 8) y, por ello, es necesario “seguir fomentando una actitud de reflexión, innovación y flexibilidad para establecer una respuesta operativa lo más eficaz posible (...) a través de la definición de criterios de intervención y la adaptación de estrategias de implementación” (Lucchi, 2012: 101). En este sentido, diferentes iniciativas, recogidas a continuación, han hecho un llamamiento para aumentar los esfuerzos en investigación:

- El PNUD ha exigido una mayor inversión para abordar el tratamiento e intervención en contextos urbanos. Para esta agencia, los fenómenos anteriormente descritos, en ocasiones prolongados, “pueden convertirse en una cuestión que afecte a la paz y la seguridad internacionales” (Pontes Nogueira, 2014: 1443).
- *The Assessment Capacities Project* (ACAPS, 2014: 9) ha defendido la necesidad de profundizar en este tipo de investigaciones puesto que “no existe información concreta sobre las consecuencias humanitarias de las ‘otras situaciones de violencia’, ni una metodología acordada ni fiable para medir la magnitud, intensidad y alcance de los impactos humanitarios generados en zonas urbanas, por lo que estos permanecen ocultos, invisibles y sin cuantificar”.

- Por su parte, el CICR y MSF también han iniciado un proceso para definir su papel en la prevención y la respuesta de las ‘otras situaciones de violencia’ en ciudades, para lo cual han aumentado su inversión en investigación (Sanderson, 2019: 24).
- La Dirección General de Protección Civil Europea y Operaciones de Ayuda Humanitaria (ECHO por sus siglas en inglés), en la iniciativa *Urban Amplifier*, aboga por reforzar la difusión de las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y los resultados de proyectos. Para ello, se encarga de promover la investigación y la evidencia sobre la relevancia de los problemas urbanos para las operaciones y políticas humanitarias, con el fin de explorar métodos y herramientas que permitan un análisis detallado y una comprensión profunda de los contextos urbanos (ECHO, 2018: 24 y 25).

De manera más específica, el programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos y el desarrollo urbano sostenible (UN-Habitat en inglés) ha defendido que una de las causas del desconocimiento sobre los contextos urbanos y, especialmente, sobre los asentamientos informales es la falta de investigaciones sobre el proceso de urbanización y crecimiento poblacional en las ciudades en el marco de las crisis humanitarias, la violencia y el desplazamiento en las ciudades:

“Los datos cualitativos y cuantitativos exactos, localizados, estandarizados y disponibles sobre asentamientos informales y plataformas de aprendizaje colaborativas siguen siendo limitados. Los datos son a menudo *ad hoc* y no están conectados a sólidos procesos de monitoreo y evaluación de toda la ciudad, por lo que las dimensiones de la vida de los habitantes siguen siendo desconocidas para las respuestas políticas y la planificación. La ausencia de plataformas de aprendizaje locales, nacionales y mundiales también limita el conocimiento efectivo y la creación de capacidad de las partes urbanas interesadas” (UN-HABITAT III, 2015: 6).

Además de los contextos urbanos en general, el desplazamiento urbano en particular, como alertaba Cantor (2014: 1), ha sido un fenómeno poco estudiado y pobremente entendido. De hecho, Cotroneo (2017: 316) aseguraba que existe un vacío de conocimiento sobre experiencias específicas, como lo podría ser la del estudio de caso en Altos de la Florida, y sobre las proporciones reales del mismo a nivel mundial. Por esto motivo, el IDMC (2018: 11) también reclamaba un análisis más profundo sobre los retos y particularidades del desplazamiento urbano: “Si no se aborda el desplazamiento interno en las ciudades, éste puede tener efectos a más largo plazo en la recuperación y la resiliencia urbana, lo que podría aumentar el riesgo a futuros desplazamientos”.

A nivel mundial, un número cada vez mayor de refugiados y personas desplazadas internamente viven en los barrios pobres de las ciudades y en sus asentamientos informales. Históricamente, la mayoría de las investigaciones sobre personas desplazadas internamente se han dirigido a los asentados en los campos, incluso más en zonas rurales, y han tendido a ignorar los muchos más situados en asentamientos en ciudades. Este es especialmente el caso de Colombia, pero también se ha podido observar, por ejemplo, en el caso de Oriente Medio, una región con un alto número de refugiados y con uno de los niveles de urbanización más altos del mundo (World Bank, 2017). A pesar de que todavía son solo estimaciones (IDMC, 2019: 63), diferentes organizaciones indican que la mayoría de las personas desplazadas internamente viven ahora en ciudades, es decir, que éstas se han convertido en un refugio (UNHCR, 2016; ODI, 2017; GAUC, 2018).

En este sentido, universidades latinoamericanas han exigido un análisis con información primaria en zonas concretas –expulsoras y receptoras-, como lo es el estudio de caso de esta investigación en Altos de la Florida, para evaluar la magnitud y características de este fenómeno, identificar las necesidades de protección de las personas desplazadas y brindar insumos para definir acciones concretas de prevención, protección y atención: “Este déficit de información contribuye a invisibilizar el fenómeno y limita la capacidad de diseñar respuestas programáticas” (Samaniego, 2014: 6 y 7).

### 3.2. Avances y acuerdos internacionales sobre crisis urbanas y desplazamiento interno

Todas las llamadas de atención para ampliar la investigación humanitaria en contextos urbanos, recogidas en el apartado anterior, vienen acompañadas de una evaluación casi constante del sistema humanitario sobre su rol y sus prácticas ante las crisis urbanas (Savage y Muggah, 2012). Por este motivo, a continuación, se presentan brevemente los avances y acuerdos internacionales sobre la importancia de lo urbano y el desplazamiento interno en las actuales agendas internacionales, justificando, así, la relevancia de esta investigación.

El año 2016 marcó un antes y un después en los debates sobre las crisis urbanas, la respuesta humanitaria y el desplazamiento interno. La celebración de la WHS (Estambul, mayo 2016) y de la conferencia ONU-Hábitat III (Quito, octubre 2016) permitió reflexionar sobre el impacto de la urbanización y del crecimiento poblacional en las ciudades en las respuestas humanitarias y el desplazamiento interno, para identificar un nuevo modelo de respuestas más eficaces, responsables e innovadoras, ante las necesidades de la población de las ciudades. Ambas iniciativas se enmarcaban en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del 2015 cuyo objetivo número 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles) era, precisamente, construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Además de la WHS y de Hábitat III, otras iniciativas han contribuido a mejorar el análisis de estos contextos. La revisión de 2018 del manual Esfera incluyó, por primera vez, lo urbano como un contexto específico (Sphere, 2018: 17). Desde 2014, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID por sus siglas en inglés) financia el *Urban Crises Learning Fund* que, junto con el Instituto de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED por sus siglas en inglés), ha publicado numerosos informes y herramientas destinadas a mejorar la respuesta a las crisis urbanas (IIED, 2014). Además, una iniciativa muy similar fue impulsada por la Red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el rendimiento (ALNAP por sus siglas en inglés) a través de su portal *Urban Response* (ALNAP, 2013).

Respecto al tema específico del desplazamiento interno en contextos urbanos, el IDMC lanzó en febrero del 2018 una nueva agenda de investigación sobre desplazamiento urbano (IDMC, 2018). Además, el tema del Informe Global sobre Desplazamiento Interno del 2019 analizó la situación del desplazamiento urbano actualmente (IDMC, 2019). Asimismo, a nivel internacional, en 2018, para conmemorar el vigésimo aniversario de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno (1998), se lanzó el Plan de acción para avanzar en la prevención, protección y soluciones para personas desplazadas internamente (2018-2020) (GP20, 2018).

Finalmente, 2019 fue el año que inició la “década de acción” para el desplazamiento interno enunciada por el secretario general de la ONU. El avance más importante se produjo el 23 de octubre cuando Guterres anunció el establecimiento del primer panel de alto nivel sobre desplazamiento interno. El objetivo principal es encontrar soluciones concretas a largo plazo y aumentar la conciencia mundial sobre el desplazamiento interno, para que los Estados Miembros y las Naciones Unidas mejoren sus esfuerzos para ayudar a todos los afectados, incluidos las personas desplazadas internamente y sus comunidades de acogida (PDD, 2020). Particularmente, se espera que el enfoque del panel genere recomendaciones concretas y más progresistas para abordar el desplazamiento interno en relación con otros fenómenos globales como la urbanización y el cambio climático (IDMC, 2020: ix).

### 3.3. ¿Por qué Colombia, Soacha y Altos de la Florida?

La elección de Colombia es relevante como estudio de caso porque es el tercer país con mayor número de desplazados del mundo y precisamente el desplazamiento interno ha tenido una gran influencia en

los procesos de urbanización y de crecimiento poblacional en las ciudades del país. En las últimas cinco décadas ambos procesos en Colombia se han acelerado y, desde comienzos del siglo XX, su evolución ha sido constante hasta llegar al momento actual cuando el 77,1 por ciento de la población se encuentra en zonas urbanas (DANE, 2018). Concretamente, más del 24 por ciento de las áreas construidas de todas las ciudades colombianas son asentamientos informales y en ellos viven casi cinco millones de personas (Torres, 2009: 48; UN-Habitat, 2016).

En Colombia, superando los 4,9 millones de personas desplazadas internamente (IDMC, 2021), alrededor del 89 por ciento lo hicieron desde zonas rurales a urbanas<sup>5</sup> y el IDMC (2015: 20) estimó que “más del 50 por ciento de los desplazados viven en asentamientos urbanos informales”. En este sentido, la relevancia del caso colombiano reside en que sus ciudades están cada vez más a la vanguardia de la respuesta al desplazamiento interno puesto que, debido al conflicto en zonas rurales, determinados asentamientos informales se han convertido en la última alternativa de refugio para las personas desplazadas internamente.

A pesar de la firma del acuerdo de paz en 2016 entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), el principal grupo guerrillero del país, el desplazamiento interno continúa. En 2019, se registraron 139.000 nuevos desplazamientos, en comparación con 145.000 en 2018 y 139.000 en 2017 (IDMC, 2020: 56). Actualmente, el conflicto involucra a grupos paramilitares y narcotraficantes de derecha como los Grupos de Autodefensa Gaitanista y el Clan del Golfo, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de izquierda y los disidentes de las FARC, que luchan por el control de la tierra, los recursos y los corredores de narcotráfico. Además, las autoridades siguen ausentes en muchas áreas del país, incluyendo zonas urbanas, donde los grupos armados ilegales han aprovechado para expandir su control territorial (IDMC, 2020: 56). Finalmente, el asesinato de líderes sociales y defensores de los derechos humanos también continúa sin cesar. Hubo 253 asesinatos de este tipo en 2019, lo que eleva el total, desde que se firmó el acuerdo de paz, a 817 (Indepaz, 2020).

También son varios los motivos por los que se ha elegido a Soacha. El principal es por los dos proyectos piloto implementados por Naciones Unidas y varias ONGs, ambos introduciendo el enfoque de resiliencia: el Programa Interagencial de Seguridad Humana ‘Por una Soacha más Humana’ (2010-2012) y la estrategia mundial Construyendo Soluciones Sostenibles (2012-2018) liderada por el ACNUR y el PNUD. Además, este municipio es un claro ejemplo del proceso de urbanización y crecimiento poblacional en ciudades que ha vivido Colombia, desde un punto de vista demográfico, a través de la influencia del desplazamiento interno. Desde finales de los noventa, coincidiendo con el auge del conflicto armado, la ciudad presentó la tasa exponencial de mayor crecimiento en el país (9,12) (Bello y Mosquera, 1999: 458) y la mayor tasa de crecimiento poblacional del departamento (Cataño, 2009: 25). En estos momentos, Soacha es el municipio con mayor población de Cundinamarca, con alrededor de 634.600 habitantes, albergando el 14 por ciento de los habitantes del departamento (Cataño, 2009: 12; El Tiempo, 2019), puesto que Bogotá Distrito Central ha obtenido cierta independencia como capital del país y por su crecimiento económico y político, a pesar de pertenecer a la misma región.

Además, desde finales de la década de los noventa, Soacha se convirtió en el principal receptor de personas desplazadas internamente en Cundinamarca y “uno de los primeros municipios a nivel nacional” (ACNUR, 2015: 1 y 5). Por eso ha sido llamada históricamente ‘la ciudad de los desplazados’ y ha sido vista, respecto a este fenómeno, como una radiografía de Colombia. Actualmente, la Unidad

---

<sup>5</sup> Con fecha de corte de abril 2020, ésta fue la información del Registro de Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas (UARIV) compartida con IDMC en junio de 2020.

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas de Colombia (UARIV) recoge que en Soacha hay un total de 56.564 víctimas de desplazamiento interno declaradas, a fecha de corte 30 de marzo de 2020, lo que supone un 8,9 por ciento de la población total (UARIV, 2020).

Así, Soacha es la novena ciudad por población de Colombia porque, en este aumento demográfico, ha tenido gran influencia la llegada de población migrante de las zonas rurales, pobres urbanos excluidos de ciudades como Bogotá y, fundamentalmente, población víctima del conflicto armado. En este contexto, las personas desplazadas internamente han encontrado en Soacha esa ciudad-refugio por su costo más bajo de vivienda y arriendo respecto a Bogotá, así como por el acceso a lotes en los asentamientos, en algunos casos informales, de la periferia, como el caso de esta investigación en Altos de la Florida (Sánchez Steiner, 2012: 198).

La originalidad y justificación de este estudio de caso reside en que Soacha, una pequeña localidad naciente (pequeños “*satélites*” que hoy ofrecen vivienda nueva y reciben corrientes campo-ciudad) ubicada en las cercanías de un ámbito urbano activo y macro como Bogotá (“*astro*”), se torna predilecto refugio forzoso de campesinos despojados y es “con ese rasgo social peculiar y dominante que deja de ser aldea y se vuelve ciudad” (Sánchez Steiner, 2012: xx). De esta manera, debido al difícil y limitado acceso a la tierra y a la vivienda en Bogotá, no sólo la población desplazada, también los migrantes económicos y los excluidos por la ciudad, encuentran un supuesto refugio en las zonas de más difícil acceso y de mayor riesgo, como definen Bello y Mosquera (1999: 458), “la periferia de la periferia”. Así, municipios anexos a la capital como Soacha han crecido aceleradamente provocando una desintegración espacial y social brusca y rápida que causó una forma urbana “despedazada” de asentamientos (Sánchez Steiner, 2012: xx).

Por su parte, el estudio de caso en el asentamiento humano de Altos de la Florida, en una zona informal de Soacha, es relevante porque, como se ha indicado anteriormente, el sistema internacional humanitario, encabezado por Naciones Unidas, implementó dos proyectos piloto a nivel mundial introduciendo el enfoque de resiliencia, mediante la colaboración entre el sector humanitario, el de desarrollo y las autoridades locales. El primero fue el Programa Interagencial de Seguridad Humana y el segundo la estrategia mundial Construyendo Soluciones Sostenibles. Además, Altos de la Florida se ha convertido en un refugio de personas desplazadas internamente, ya que entre el 30 y el 40 por ciento de la comunidad, alrededor de 1.400 personas, se encuentra en situación de desplazamiento. Por último, la justificación de este estudio de caso reside en el profundo y libre acceso que el investigador de esta tesis tuvo tanto al espacio físico de Altos de la Florida, como a su población y a los actores humanitarios y de desarrollo que le permitieron analizar los proyectos de resiliencia. Este acceso a un espacio de riesgo y con importantes desafíos para la seguridad se consiguió gracias a la estrecha colaboración entre el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto con el Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y con el Servicio Jesuita a Refugiados en Colombia.

En definitiva, esta investigación es relevante porque es un ejemplo concreto de la respuesta humanitaria al desplazamiento urbano a través del enfoque de resiliencia en asentamientos informales, los cuales, debido a su fragilidad, están permeados por diferentes dimensiones de la violencia urbana, y son entendidos como esa última alternativa de supuesto refugio para las personas desplazadas internamente. Supuesto refugio por la situación de vulnerabilidad prolongada en la que se encuentra esta población junto a las comunidades de acogida. El germen de esta tesis surgió del entendimiento de determinados asentamientos informales como contextos humanitarios y del reconocimiento, cada vez mayor, de que la acción humanitaria todavía tiene limitaciones para responder de manera eficaz a las crisis en zonas urbanas, particularmente las concernientes al desplazamiento interno, por lo que se hace imprescindible

repensar determinados enfoques del humanitarismo actual como el enfoque de resiliencia (Fielden, 2008: 1; OCHA, 2017: 3; Cotroneo, 2017: 303).

#### **4. Estructura de la tesis**

La tesis se compone de seis capítulos comenzando por este capítulo introductorio. El primer capítulo incluye el marco analítico y la revisión crítica de los principales debates teóricos en torno a cómo determinados asentamientos informales, entendidos desde las perspectivas de la fragilidad urbana, se han convertido en la última alternativa de refugio para las personas desplazadas internamente. Además, ese capítulo también analiza las nuevas formas de trabajar de la respuesta humanitaria en zonas urbanas y las actuales discusiones sobre el enfoque de resiliencia. El segundo capítulo explica en detalle el método de investigación utilizando el estudio de caso, entre 2016 y 2019, en el asentamiento humano de Altos de la Florida situado en una zona informal del municipio de Soacha (Cundinamarca, Colombia). En el tercer capítulo comienza el análisis empírico fruto del estudio de caso para analizar la realidad urbana informal de la ciudad de Soacha y, específicamente, del asentamiento de Altos de la Florida. A continuación, se explica la situación de vulnerabilidad de la población a través de las características del asentamiento y de las diferentes expresiones de la violencia urbana que en él existen. El cuarto capítulo recoge el análisis del enfoque de resiliencia en la intervención humanitaria en Altos de la Florida. Finalmente, el quinto capítulo contiene las conclusiones de la tesis.



# Capítulo 1. Desplazamiento interno, asentamientos informales y acción humanitaria

## 1. Introducción

Este capítulo comienza analizando que el desplazamiento interno se ha vuelto, en los últimos años, un fenómeno principalmente urbano. Desde esta tendencia, se continúa abordando cuáles son las características de los asentamientos informales, entendidos como principales espacios de refugio para los desplazados urbanos en las ciudades. A continuación, se analizan estos contextos urbanos frágiles como territorios con una enorme fragilidad, abiertos a diferentes tipos de violencia y donde, además, su población, incluidos los desplazados urbanos, sufren desplazamientos secundarios como, principalmente en el caso colombiano, intraurbanos. Además, el capítulo establece que en los asentamientos informales los desplazados urbanos y las comunidades de acogida viven en una situación de vulnerabilidad producida por un proceso cíclico de fragilidad y violencia.

La llegada masiva de desplazados a las ciudades y su situación de vulnerabilidad, especialmente en contextos informales, ha sido uno de los principales motivos por los que la acción humanitaria se ha visto obligada a adaptar su respuesta a lo urbano. Por ello, en este capítulo también se analiza cómo el sector humanitario internacional y algunos gobiernos nacionales han reconocido la necesidad de repensar determinados enfoques, con el fin de hacerlos más adecuados a los contextos urbanos, más allá de muchas de las formas tradicionales de trabajo, derivadas, en gran medida, de situaciones de emergencia y de la programación en áreas rurales y en campamentos.

A partir de la revisión bibliográfica, se analiza cómo ha llegado la acción humanitaria a las ciudades y cuáles son los nuevos planteamientos en acción humanitaria que permiten responder mejor a estos contextos. Se explora por qué la acción humanitaria necesita de enfoques diferentes para abordar el desplazamiento urbano, especialmente en zonas informales, con un especial interés sobre las reflexiones acerca de la construcción de resiliencia y la protección surgidas de iniciativas como la NWoW. Este análisis se realiza mediante los aprendizajes de las experiencias más relevantes hasta el momento, así como, a través del estudio de los marcos actuales que animan a “pensar de manera diferente” a lo largo del espectro de la asistencia humanitaria y del desarrollo (OCHA-PDSB, 2017).

## 2. Tendencia del desplazamiento interno hacia lo urbano

En primer lugar, es indispensable comenzar por las definiciones escogidas en esta investigación relacionadas con los conceptos clave de la misma. Así, se utiliza la definición del CICR (2018: 14) que conceptualiza el desplazamiento urbano como el desplazamiento interno hacia y dentro de entornos urbanos, es decir, de rural a urbano, interurbano o intraurbano, sin referirse al movimiento de personas que huyen de las ciudades hacia zonas rurales. En particular, este estudio se centra en las personas desplazadas que se auto establecen, o se ven forzadas a ello, fuera de campamentos y viven dispersas dentro de las comunidades de acogida en asentamientos informales como el de Altos de la Florida en Soacha. El IDMC especifica que el desplazamiento urbano abarca “movimientos forzados de personas desde áreas rurales a urbanas (desplazamiento rural-urbano), entre áreas urbanas (desplazamiento interurbano) y dentro de un área urbana determinada (desplazamiento intraurbano)” (IDMC, 2019: 105).

Además, en esta investigación se utiliza la definición de persona desplazada internamente recogida en los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno como:

“Aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Naciones Unidas, 1998: 5).

Las situaciones referidas en esta investigación, además, se entienden como desplazamientos prolongados, una situación en la que el proceso para asegurar una solución duradera al desplazamiento se paraliza, y/o las personas desplazadas internamente son marginadas como consecuencia de la falta de protección de sus derechos humanos (OCHA, 2017).

Por lo tanto, esta investigación está enmarcada en una realidad actual en la que la mayoría de las personas desplazadas internamente viven en ciudades fuera de los tradicionales campos (ODI, 2017; IDMC, 2018; GAUC, 2018). Las ciudades se han convertido así en contextos de refugio (ODI, 2013; World Bank, 2017; IDMC, 2019; Guiu y Siddiqui, 2019). IDMC (2019: 63) concluyó que el 52 por ciento de las personas desplazadas internamente viven en entornos urbanos en los siguientes 12 países: Siria, Nigeria, Iraq, Palestina, Camerún, República Democrática del Congo, Yemen, Sudán, Afganistán, Myanmar, Libia y Chad. En el caso particular de Colombia, alrededor del 89 por ciento de las personas desplazadas internamente por el conflicto armado y la violencia lo han hecho de zonas rurales a urbanas<sup>6</sup> y, según el IDMC (2015: 20), más del 50 por ciento no sólo reside en ciudades, sino que vive en asentamientos informales.

Del mismo modo, actualmente, el desplazamiento interno es un fenómeno prolongado, tiene una duración media de entre 20 y 30 años (UNHCR, 2014: 11). Un número cada vez mayor de desplazados internos permanece así por largos períodos de tiempo (IDMC, 2020: ix). Junto a esto, el desplazamiento por conflicto y violencia está en su máximo histórico. Nunca había habido tantas personas desplazadas por conflicto y violencia: 45,7 millones a finales de 2019 (IDMC, 2020: 1). Este tipo de desplazamiento es uno de los mayores desafíos actuales para la comunidad internacional porque está altamente concentrado en unos pocos países: “Del total de 45,7 millones de personas (...), tres cuartos o 34,5 millones se encontraban en solo 10 países” (IDMC, 2020: 3).

La población en situación de desplazamiento es, probablemente, el grupo más grande de personas vulnerables en el mundo (ACNUR, 2007: 4). Especialmente en las ciudades, esta población experimenta altos niveles de inseguridad respecto a los derechos de propiedad de la tierra y de la vivienda, restricciones económicas graves, inseguridad alimentaria, violencia y desalojos forzosos. La situación de vulnerabilidad de los desplazados urbanos es crítica a su llegada a la ciudad, principalmente, por la falta de refugio y otras necesidades apremiantes en materia de alimentación y salud, sobre todo cuando las redes sociales de apoyo fallan o son inexistentes. Puesto que el desplazamiento actual además de urbano es prolongado (UNHCR, 2014: 11), estas personas tienen que superar enormes barreras para acceder a servicios u oportunidades de empleo lo que aumenta su riesgo a caer en situaciones de pobreza y las hace más frágiles ante las economías ilegales. Dos grupos son especialmente vulnerables. Los jóvenes que tienen dificultades para acceder a servicios educativos y sufren la amenaza del reclutamiento forzado, y las mujeres que sufren elevados riesgos relacionados con la violencia sexual y la explotación (World Bank, 2017: 8).

---

<sup>6</sup> Con fecha de corte de abril 2020, ésta fue la información del Registro de Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas (UARIV) compartida con IDMC en junio de 2020.

De esta manera, siguiendo la proposición teórica de la *ciudad-refugio* de Sánchez Steiner (2012: 198), se entienden los contextos urbanos como supuestos entornos de protección para millones de personas desplazadas internamente. Pero, más concretamente, no sólo las ciudades sino determinados asentamientos informales de éstas son los que se han convertido en la última alternativa de refugio debido al continuado destierro urbano que sufren las personas desplazadas internamente en algunos países. La ciudad expulsa a esta población y la lanza a las periferias, a los asentamientos. Este es el lugar donde se produce la fase de supuesto refugio, a través de la ocupación colectiva, en dichas periferias urbanas fuera de la ciudad consolidada, de los asentamientos informales (Sánchez Steiner, 2012: 198).

Hoy en día, los asentamientos informales son una realidad urbana a nivel mundial. Un cuarto de la población total, aproximadamente 1.000 millones de personas, vive en zonas urbanas (HÁBITAT III, 2015: 3; UN-HABITAT, 2016: 57)<sup>7</sup>. En 2007, por primera vez en la historia, la proporción de población en áreas urbanas superó a la rural (UN-DESA, 2014: 7). En 2018, más de la mitad de la población, 55 por ciento, residía en ciudades o escenarios urbanos en todo el mundo<sup>8</sup> (UN-DESA, 2018). Actualmente, el 81 por ciento y el 81.1 por ciento de la población latinoamericana y colombiana, respectivamente, vive en ciudades (UN-DESA, 2018). Además, América Latina y el Caribe, con el 82 por ciento de la población en áreas urbanas, es la segunda región más urbanizada del mundo por detrás de América del Norte (UN-DESA, 2018: 1). En esta realidad, el número de habitantes de asentamientos informales se incrementó de 689 millones en 1990 hasta 881 millones en 2014 (UN-HABITAT, 2016: 14 y 57), a pesar de que la proporción poblacional disminuyó del 46.2 por ciento en 1990 al 29.7 por ciento en 2014<sup>9</sup>.

En América Latina, al menos el 24 por ciento de la población urbana reside en asentamientos informales. Más de 110 millones de personas del total de 558 millones (Muggah, 2015: 22). Esto ocurre en la región con las ciudades más frágiles del mundo (Muggah, 2015: 23; UN-HABITAT III, 2015: 3). En Colombia, más del 24 por ciento de las áreas construidas de todas las ciudades son asentamientos informales y en ellos viven casi cinco millones de personas (Torres, 2009: 48; UN-Habitat, 2016). De esta manera, aunque, como se analiza a continuación, se desconoce el número exacto, se estima que una gran mayoría de las personas desplazadas internamente por el conflicto armado en Colombia han encontrado la última alternativa de supuesto refugio urbano en asentamientos informales.

Así, estos contextos urbanos informales son un exponente del proceso de urbanización y del auge demográfico descontrolado concentrado en países frágiles de bajos y medianos ingresos (Turner, 1969: 107; Weber y Wyjad, 2011; Brown et al., 2015: 33; de Boer et al., 2016: 1). De acuerdo con las proyecciones de la ONU, los 50 países en la lista de estados y economías frágiles representarán casi el 30 por ciento del aumento mundial de la población urbana entre 2015 y 2030: “En promedio, los estados frágiles experimentarán más de un 60 por ciento del aumento de la población urbana, más del doble del promedio mundial” (United Nations, 2016). A continuación, se muestran otras cifras que ejemplifican esta tendencia:

---

<sup>7</sup> UN-DESA predice que para el 2030 casi el 50 por ciento de la población mundial, 4.000 millones de personas, vivirán en ciudades de países de ingresos bajos y medios (UN-DESA, 2014: 11). Autores como Parker y Maynard (2015: 4) aventuran que casi la mitad de la población vivirá en los asentamientos informales de estas ciudades.

<sup>8</sup> En 1950, el 30 por ciento de la población era urbana, en 1990 la cifra se incrementó al 43 por ciento de la población mundial, 2.3 mil millones de personas y para 2050 el porcentaje se estima llegue al 68 por ciento (UN-HABITAT, 2016: 1; UN-DESA, 2018: 1).

<sup>9</sup> La proporción de población mundial viviendo en asentamientos informales en el mundo en desarrollo era del 46.2 por ciento en 1990, del 39.4 por ciento en el 2000, del 32.6 por ciento en el 2010 y del 29.7 por ciento en el 2014 (UN-HABITAT, 2016: 14).

- En los últimos 40 años, la población urbana de estos países se ha incrementado un 326 por ciento (UN-HABITAT, 2016: 13; ALNAP/USAID, 2015: 2).
- Más de 1.6 mil millones de personas, el 22 por ciento de la población mundial, viven actualmente en contextos frágiles (OECD, 2016: 20).
- En 2030, más del 60 por ciento de las personas en situación de pobreza se encontrarán en entornos frágiles y, para 2050, la población se incrementará hasta los 3.000 millones, el 32 por ciento del total de la población mundial (OECD, 2016: 24).
- Un tercio de la población de estos países vive en asentamientos informales y de bajos ingresos (UN-HABITAT III, 2015: 3; Muggah, 2015: 21; ALNAP/USAID, 2015: 2)<sup>10</sup>.

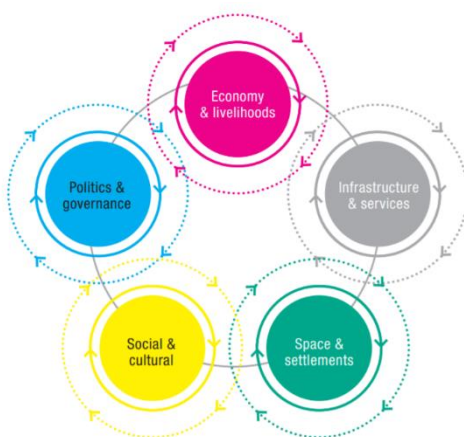
Los asentamientos informales son contextos urbanos, sin embargo, como apuntaba Campbell (2016: 12), la definición de lo que significa urbano, todavía no encuentra un consenso entre los Estados y los académicos<sup>11</sup>. En su revisión bibliográfica, Campbell plantea los contextos urbanos como un *continuum* incierto y complejo, con límites difusos, de naturaleza cambiante y resiliente. Estos se caracterizan, según Campbell (2016: 12), por (1) tener una alta densidad de población, (2) una concentración de estructuras administrativas (como, por ejemplo, un gobierno y hospitales), (3) la presencia de servicios e infraestructuras esenciales (sistemas de agua y desechos, electricidad, calles pavimentadas, etc.), (3) una economía basada en el intercambio de dinero en efectivo, (4) una mayor proporción de área urbanizada, (5) diversos medios de vida y oportunidades de ingresos (más allá de la agricultura), (6) presiones sociales complejas e interdependientes y (7) unos límites municipales y administrativos definidos.

Precisamente en los esfuerzos por avanzar hacia un entendimiento práctico y fácil de entender del contexto urbano, apropiado para la acción humanitaria, Meikle (2002) reconoció que la mayoría de las áreas urbanas comparten atributos similares cuando se trata de su economía, su política, sus aspectos sociales, infraestructuras y espacios físicos. Basándose en estos planteamientos, Campbell (2016: 25) propone el entendimiento de lo urbano, como se observa en la figura 1, desde una tipología de cinco sistemas: (1) económico y de medios de vida, (2) de infraestructura y servicios, (3) de espacios y asentamientos, (4) social y cultural y (5) de política y gobernanza.

---

<sup>10</sup> En el 2007, más del 90 por ciento de los asentamientos informales estaban localizados en el mal llamado “Sur Global” (Duijsens, 2010: 354). En 2012, 863 millones de personas, un tercio de la población de las regiones en desarrollo, vivían en asentamientos informales (UN-DESA, 2014: 12). En 2030, las Naciones Unidas estiman que la población de los asentamientos informales del mundo alcance los 2.000 millones (Muggah, 2014: 350).

<sup>11</sup> Patricia McCarney (2006: 10-12), en su estudio a gobiernos de 228 países, señalaba que 25 de ellos no tenían una definición sobre contextos urbanos y seis definían el país entero como urbano.

**Figura 1: Tipología de sistemas urbanos**

**Fuente: Campbell (2016: 25)**

Previamente, Ramalingam y Clarke (2012: 8-10), en sus estudios para adaptar los esfuerzos humanitarios al mundo urbano, plantearon tres conceptos o factores para explicar la naturaleza de estos contextos: densidad, diversidad y dinámicas. En síntesis, la primera se refiere a la alta concentración de residentes, actores, opciones de medios de vida e infraestructuras. La diversidad es la heterogeneidad de estas infraestructuras y actores que influye directamente en dos elementos de enorme importancia para el trabajo humanitario como son los recursos disponibles y la amplia gama de comunidades, en ocasiones muy difusas o poco cohesionadas. En este sentido, como apuntaba Campbell (2016: 16): “Las suposiciones de que un vecindario definido espacialmente es igual a una comunidad, como en las zonas rurales, no son aplicables en las áreas urbanas, con una multitud de comunidades que operan en diferentes niveles y espacios”<sup>12</sup>. Por último, las dinámicas cambiantes, conexiones y dependencias, debido a la interconexión de los ambientes urbanos consigo mismos y con otros espacios, hacen de las ciudades entidades poco estables (Campbell, 2016: 17).

Aproximando el contexto del estudio desde lo urbano, general, hacia el asentamiento, particular, el germen del concepto ‘asentamiento informal’ se sitúa en el argot *slum* utilizado en Londres en la década de 1820. Su traducción más próxima es barrio pobre o marginal. Un término que desde su origen identificaba a un conjunto de viviendas de pobre calidad y malas condiciones de vida, habitadas por personas en situación de pobreza relacionadas con actividades marginales, el crimen, el consumo de drogas y, por entonces, eran zonas calificadas como la fuente más probable de las epidemias que arrasaban las zonas urbanas. En la década de 1880 se hizo operativo el término con fines de planificación y delimitación de estas *slums areas* como aquellas materialmente inadecuadas. Durante el siglo XX el concepto fue desarrollado en el mundo anglosajón para referirse a las grandes extensiones de vivienda informal y, por lo tanto, ocupadas ilegalmente, relacionadas con índices de inseguridad, pobreza y falta de acceso a servicios básicos (UN-HABITAT, 2003: 11 y 12)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Nabeel Hamdi (2004) definió cinco tipos de comunidades urbanas: (1) Comunidades por el lugar: conexión espacial común; (2) Comunidades por interés: formadas en torno a un problema / preocupación común; (3) Comunidades de resistencia: experiencia compartida de crisis / desplazamiento; (4) Comunidades por la cultura: lenguaje compartido, creencias, valores; (5) Comunidades por prácticas: medios de vida comunes. A estas cinco, Kupp (2016) añadió una sexta (6) Comunidades virtuales / digitalizadas: conectadas a través de nuevos medios.

<sup>13</sup> Existe una gran variedad de palabras equivalentes en otros idiomas y regiones geográficas al término *slum*. (1) Francés: *bidonvilles*, *taudis*, *habitat précaire*, *habitat spontané*, *quartiers irréguliers*; (2) Español: *asentamientos irregulares*, *barrio marginal*, *barraca* (Barcelona), *conventillos* (Quito), *colonias populares* (México), *tugurios* and *solares* (Lima), *bohíos* or *cuarterias* (Cuba), *villa miseria*; (3) Alemán: *Elendsviertel*; (4) Árabe: *mudun safi*,

Desde mediados de la década de los sesenta, autores como Turner (1969: 108) caracterizaron los asentamientos informales como ‘asentamientos urbanos descontrolados’. Espacios totalmente desordenados y no sujetos a la regulación vigente. En 1989, la Conferencia de Montreal sobre Seguridad Urbana los denominó ‘asentamientos ilegales’ y los caracterizó como contextos urbanos con:

“Problemas estructurales, condiciones de extrema pobreza, malas condiciones de vida, hacinamiento, actividad económica limitada, falta de saneamiento, infraestructuras inadecuadas, educación pobre, falta de una presencia por parte del Estado, principalmente en aspectos de seguridad, presencia de jóvenes desarraigados y frustrados por su falta de adaptación en la escuela y, posteriormente, al mercado de trabajo” (Vanderschueren, 1996: 99).

En 2002, ONU-Hábitat, reunió a un grupo de expertos de la División de Estadística de las Naciones Unidas para acordar la siguiente definición operacional de *slum*:

“La forma más desfavorecida y excluida de asentamientos informales caracterizados por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado o ruinosas, a menudo ubicadas en las zonas urbanas más peligrosas. Además de la inseguridad de la tenencia, los habitantes carecen de un suministro formal de infraestructuras y servicios básicos, del espacio público y de zonas verdes, y están constantemente expuestos a desalojos, enfermedades y violencia” (UN-HABITAT III, 2015: 1).

Un año más tarde, este mismo organismo estableció que un *slum* era aquel hogar en el que los habitantes sufrían de una o más de las siguientes cinco privaciones (UN-HABITAT, 2003):

- (1) falta de acceso a una fuente de agua de calidad<sup>14</sup>, es decir, suficiente cantidad (20 litros/persona/día), precio asequible (menos del 10 por ciento del ingreso total del hogar), disponible sin un esfuerzo extremo (menos de una hora de recorrido al día) y protegida de la contaminación exterior (principalmente de materias fecales);
- (2) falta de acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas<sup>15</sup>, es decir, disponibilidad de un sistema de eliminación de excretas, ya sea en forma de inodoro privado o un baño público compartido con un número razonable de personas;
- (3) falta de suficiente área habitable, ONU-Hábitat propone que no más de tres personas compartan la misma habitación de un mínimo de cuatro metros cuadrados;
- (4) falta de durabilidad de la vivienda, es decir, si está construida en un lugar no peligroso y tiene una estructura permanente y adecuada capaz de proteger a sus habitantes de condiciones climáticas extremas como la lluvia, el calor, el frío y la humedad<sup>16</sup>;

---

*lahbach, brarek, medina achouaia, foundouks and karyan* (Rabat- Sale), carton, *safeih,ishash, galoos* and *shamma* (Khartoum), *tanake* (Beirut), *aashwa'i* and *baladi* (Cairo); (5) Ruso: *trushchobi*; (6) Portugués: *bairros da lata* (Portugal), *quartos do slum, favela, morro, cortiço, comunidade, loteamento* (Brazil); (7) Turco: *gecekondu*; (8) Inglés americano: ‘hood’ (Los Angeles), *ghetto*; (9) Asia del sur: *chawls/chalis* (Ahmedabad, Mumbai), *ahatas* (Kanpur), *katras* (Delhi), *bustee* (Kolkata), *zopadpattis* (Maharashtra), *cheris* (Chennai), *katchi abadis* (Karachi), *watta, pelpath, udukku or pelli gewal* (Colombo); (10) África: *umjondolo*, (Zulu, Durban), *mabanda* (Kiswahili, Tanzania).

<sup>14</sup> Indicadores: agua entubada en la vivienda, parcela o patio; grifo / grifo público sirviendo a no más de cinco familias; brote de agua protegido; recolección de agua de lluvia; agua embotellada (si la fuente secundaria también se mejora); agujero entubados y protegidos (UN-HABITAT, 2003).

<sup>15</sup> Indicadores: inodoros o letrinas de descarga / descarga de agua conectados a una alcantarilla, tanque o pozo séptico; letrina de pozo ventilada; letrina de pozo con una losa o plataforma de cubierta; y, compostaje de inodoros / letrinas (UN-HABITAT, 2003).

<sup>16</sup> Indicadores: permanencia de la estructura (material de construcción permanente para las paredes, techo y piso; cumplimiento de los códigos de construcción; la vivienda no está en estado ruinoso o en necesidad de reparaciones mayores); y ubicación de la casa (peligrosa; la vivienda no está ubicada en o cerca de desechos tóxicos, en una

y (5) falta de seguridad de tenencia, entendida como el derecho de todas las personas y grupos a la protección efectiva del Estado contra los desalojos forzosos de la vivienda y la tierra, establecidas a través del derecho consuetudinario o convencional o arreglos informales, que permiten vivir en el hogar con seguridad, paz y dignidad<sup>17</sup>.

La definición de asentamiento informal utilizada en esta investigación es la más extendida desde que en 2015, ONU-Hábitat la publicase en el *Habitat III issue paper: 22 – informal settlement*, e incluye tres criterios principales (UN-HABITAT III, 2015: 1):

1. Los habitantes no tienen seguridad de tenencia con respecto a la tierra o las viviendas que habitan, con modalidades que van desde la ocupación ilegal hasta el alquiler informal de viviendas.
2. Los vecindarios usualmente carecen o están aislados de servicios básicos formales e infraestructura de la ciudad.
3. La vivienda puede no cumplir con las regulaciones actuales de planificación y construcción, a menudo se encuentra en áreas peligrosas geográfica y ambientalmente, y puede carecer de un permiso municipal.

Además, desde 2016, ONU-Hábitat también define los asentamientos informales en relación a la responsabilidad del Estado o, mejor dicho, la falta de ésta. Una irresponsabilidad estatal que en esta investigación se entiende desde los planteamientos teóricos de la fragilidad, como se explica a continuación. Así, estos entornos se entienden como aquellos espacios urbanos que son “producto de políticas fallidas, pobre gobernanza, corrupción, una regulación inapropiada, mercados de tierras disfuncionales, sistemas financieros insensibles/indiferentes y falta de voluntad política” (UN-HABITAT, 2016: 57).

Tras haber analizado la evolución del término asentamiento informal enmarcado en el fenómeno del desplazamiento urbano es claro que la urbanización del planeta a gran escala y con enorme rapidez ha sido inevitable. Específicamente, en determinadas ciudades de Colombia, el proceso no ha sido planificado ni sostenible. La urbanización se ha debido a un crecimiento descontrolado e improvisado como consecuencia, principalmente, de un proceso acelerado de migración rural-urbana marcado por el desplazamiento interno. Esta migración ha generado una “urbanización forzada del país” (Celaya, 2015: 118; CNMH, 2015: 230).

En las últimas cinco décadas la urbanización y el crecimiento poblacional en las ciudades en Colombia se ha acelerado y, desde comienzos del siglo XX, la evolución ha sido constante. En 1900, el 10 por ciento de los habitantes estaba en zonas urbanas, el 30 por ciento en 1930, en 1960 ese porcentaje era del 45 por ciento, del 68.2 por ciento en 1990, en el 2000 del 72 por ciento y, en 2010, del 75 por ciento. En cifras, en 1960 había 7.421.611 de colombianos en zonas urbanas frente a 23.399.254 en 1990 y a los 37.770.000 de 2017 (World Bank, 2018). De acuerdo con el último censo nacional de población y vivienda de 2018, el 77.1 por ciento de la población se encontraba en cabeceras municipales, el 15.8 por ciento en zonas rurales dispersas y el 7.1 por ciento en centros poblados (DANE, 2018). A nivel regional, en América Latina y el Caribe las cifras son muy similares, el 49.2 por ciento de la población

---

llanura de inundación, en una pendiente pronunciada, en un derecho de paso peligroso: ferrocarril, carretera, aeropuerto, líneas eléctricas) (UN-HABITAT, 2003).

<sup>17</sup> Indicadores: hay evidencia de documentación que puede usarse como prueba del estado de tenencia segura; y, existe una protección de facto o percibida contra los desalojos forzosos (UN-HABITAT, 2003).

era urbana en 1960, respecto al 70.4 por ciento en 1990, el 75.3 por ciento en el 2000, el 78.4 por ciento del 2010 y el 80.3 por ciento actual (World Bank, 2018).

En América Latina y en Colombia, a pesar de que el porcentaje se reduce, el número de personas viviendo en asentamientos informales continúa creciendo. En 1990, en la región era del 33.7 por ciento (106.054.000 de personas) y en Colombia del 31.2 por ciento (7.077.000), frente al 21.1 por ciento y el 13.1 por ciento, respectivamente, en 2014 (última fecha registrada) (World Bank, 2018), como se observa en la tabla 1.

**Tabla 1. Población urbana y viviendo en *slums* en América Latina y Colombia**

	Proporción de población urbana ( por ciento)						
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2018
América Latina y el Caribe	70.5	73.0	75.3	76.9	78.4	79.5	81
Colombia	68.2	70.5	72.0	73.5	75.0	76.1	81.1

	Proporción de población urbana viviendo en <i>slums</i> ( por ciento)						
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2018
América Latina y el Caribe	33.7	31.5	29.2	25.5	23.5	21.1	
Colombia	31.2	26.8	22.3	17.9	14.3	13.1	

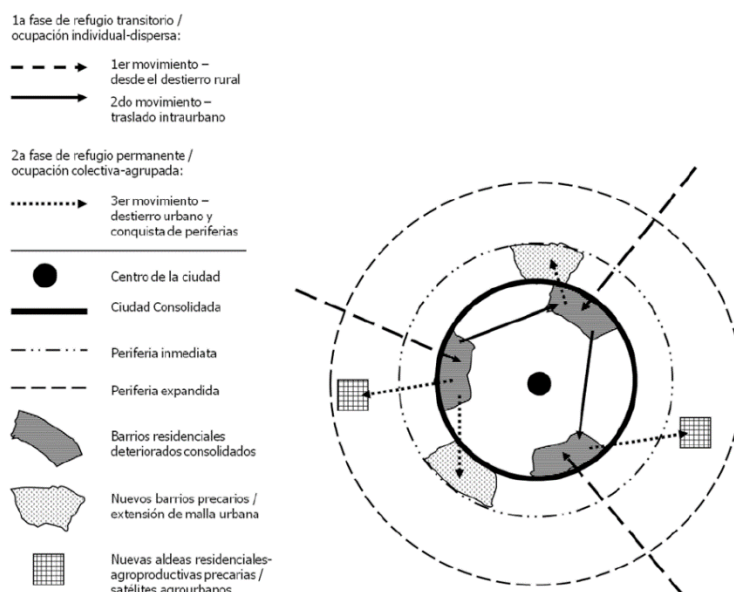
  

	Población de <i>slums</i> a mediados de año						
	1990	1995	2000	2005	2010	2014	2018
América Latina y el Caribe	106.054.000	112.470.000	116.941.000	112.149.000	112.742.000	104.847.000	
Colombia	7.077.000	6.884.000	6.404.000	5.670.000	4.899.000	4.882.000	

**Fuente: elaboración propia basada en el Banco Mundial (2015), UN-HABITAT (2016), Global Urban Indicators Database (2015)**

En este punto es importante señalar la particularidad del caso colombiano, como estudio de caso de esta investigación, por su relevancia a nivel mundial en la respuesta al desplazamiento interno. Debido a la guerra y el conflicto en zonas rurales, las ciudades se han convertido en refugio para las personas desplazadas internamente. Esta proposición teórica de la *ciudad-refugio* de Sánchez Steiner (2012: 198) entiende los contextos urbanos como supuestos entornos de protección para millones de desplazados urbanos, migrantes rurales y población urbana en situación de pobreza. Precisamente Turner (1969: 115) ya planteó que para entender las características de los asentamientos informales es imprescindible analizar lo urbano como el “refugio” de un gran número de pobres, quienes “determinan gran parte del crecimiento de la ciudad”. Sánchez Steiner adaptó el modelo de April-Gnisset (1992: 559), como se observa en la figura 2, para explicar que el migrante no llega a la ciudad de manera voluntaria, sino que ésta se convierte en *ciudad-refugio* como causa de un conflicto.

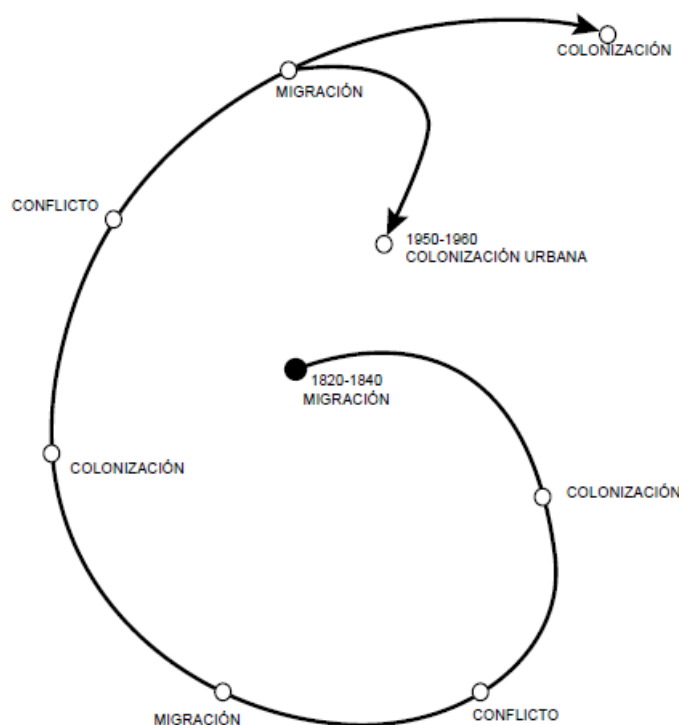
**Figura 2. Esquema de la ciudad-refugio**



**Fuente: Sánchez Steiner (2012: 199)**

En Colombia, la búsqueda de protección en lo urbano ha sido una secuencia desde los años sesenta que, a través del proceso de refugio, perdura en la actualidad, como se observa en la figura 3: *Destierro rural - traslado intraurbano - destierro urbano - conquista de periferias*. La secuencia espaciotemporal se inicia con el destierro rural, al que le sigue una primera fase de ocupación (refugio transitorio) por decisiones individuales (núcleo familiar) en los bordes internos de la *ciudad consolidada*, a través de alquileres o préstamos temporales de habitaciones o viviendas usadas en barrios consolidados pero deteriorados y con una infraestructura incompleta. Esto genera frecuentes traslados intraurbanos, como se analiza más adelante, por tratarse de estadías cortas debido a la inestabilidad residencial, la carencia de empleo y la violencia, obligando a muchos núcleos familiares a salir de la ciudad consolidada. Se produce entonces un destierro urbano: la ciudad expulsa a las personas desplazadas internamente y los lanza a las periferias/asentamientos. La segunda fase es la del supuesto refugio permanente a través de la ocupación colectiva en dichas periferias urbanas, fuera de la ciudad consolidada, lo que implica la creación de los asentamientos informales (Sánchez Steiner, 2012: 198).

**Figura 3. Surgimiento de la colonización popular urbana**



**Fuente: Sánchez Steiner (2012: 38) basado en April-Gnisset (1992: 559)**

La urbanización en Colombia, como apuntaba Aprile-Gnisset (1992: 554 y 581), ha sido un “proceso forzado no ‘natural’”. Éste ha estado vinculado a migraciones masivas y prolongadas por la expulsión de campesinos que buscaban subsistir en medio de condiciones bélicas y de inestabilidad política y social. Tres causas explican la particularidad de la acelerada acumulación urbana del país:

1. Las grandes propiedades capitalistas y latifundistas contribuyeron a las migraciones forzadas, expulsión de los campesinos a las ciudades, y, por lo tanto, a la acumulación urbana (Deler, 2001: 171). Esto se produjo en un momento de rápido crecimiento demográfico debido a las altas tasas de fecundidad y el descenso de la mortalidad en las ciudades (Sánchez Steiner, 2012: 31).
2. La violencia ha desempeñado un rol protagonista en los conflictos sociales y la reestructuración territorial. El periodo de *La Violencia* a mediados del siglo XX, que desterró a alrededor de tres millones de campesinos a los centros urbanos (Sánchez Steiner, 2012: 29), y el incremento del conflicto armado desde los años ochenta provocaron que los civiles fueran las principales víctimas del desplazamiento interno masivo de campesinos a las ciudades.
3. La última causa es la existencia de una *anomia* entre la gran pobreza rural -inferiores condiciones de vida y de trabajo en el campo- respecto a la ciudad (Cardona, 1969: 24): “Una discrepancia entre las metas de los individuos y los medios disponibles para lograrlas (...) Una de las formas para escapar a tal conflicto habría sido la migración (...)” (Sánchez Steiner, 2012: 33).

Colombia se ha convertido en un país urbano donde el crecimiento no se ha dado a partir de *megaciudades*, excluyendo a Bogotá, con más de siete millones de habitantes censados en 2018 (DANE, 2018). Desde los años treinta el incremento se produjo en tres ciudades intermedias: Medellín, Cali y Barranquilla (Celaya, 2015: 118). A éstas, se les debería añadir Soacha, la ciudad donde está el

asentamiento informal del estudio de caso, Altos de la Florida, y en donde las autoridades municipales estiman que viven un millón de personas. En tal caso, se acercaría a la cifra de Barranquilla y debería ser considerado como un núcleo urbano de enorme importancia en el país. Este fenómeno de crecimiento en varias ciudades es planteado por Sánchez Steiner (2012: 31) como una *cuadricéfalia* urbana. Por su parte, Cardona y Simmons (1978: 84) apuntaron a que las ciudades de rango menor, precisamente como el estudio de caso en Altos de la Florida, son importantes lugares de recepción de migrantes económicos y personas desplazadas internamente. En este sentido, Ruiz (2006), en sus estudios demográficos, encontró que los municipios intermedios son los que acogen a un gran número de personas provenientes de la zona rural: “Entre 1995 y 2005 no fueron las grandes y medianas ciudades las que más recibieron personas expulsadas proporcionalmente a su población” (Sánchez Steiner, 2012: 7).

Así, la creación y expansión de los asentamientos informales colombianos se produjo por una *colonización popular urbana* (April-Gnisset, 1992: 558), debido al aumento de una *población marginal urbana* (Cardona, 1968: 12), la cual desarrolló *urbanizaciones piratas* a través de procesos de asentamiento espontáneo. Este último concepto está relacionado, fundamentalmente, con el decrecimiento de la oferta de vivienda para los migrantes y personas desplazadas internamente en el centro e incluso la periferia de la ciudad (Vernez, 1976: 148). Además, los procesos de asentamiento espontáneo y la formación de contextos informales se produjeron en procesos de asentamientos por etapas (Naranjo, 2005: 89-110). Sánchez Steiner (2012: 37) entiende el asentamiento espontáneo como:

“El proceso de ocupación deliberada de terrenos ajenos públicos o privados por parte de una o varias familias como estrategia de acceso al suelo urbano. El carácter espontáneo tiene que ver con su desarrollo por fuera de los procesos de planificación oficial, pero implica procesos populares participativos que dan origen a establecimientos de vivienda concebidos y autoconstruidos por los mismos ocupantes. Por tratarse de iniciativas populares consideradas por el Estado como ilegales, los procesos de *asentamiento espontáneo* son desarrollados comúnmente en condiciones de clandestinidad” (en cursiva en el original).

En estos espacios, denominados peyorativamente por el Estado como ‘invasiones’, se han establecido los *destechados* (April-Gnisset, 1992: 507), la gran masa de personas desplazadas internamente y pobres urbanos junto con migrantes rurales: “Estos nuevos pobres urbanos llegan a la ciudad desposeídos y la ciudad continúa el proceso de desposesión” (Celaya, 2015: 121). Estos, debido a sus ingresos económicos precarios<sup>18</sup>, no pudieron acceder al mercado legal de vivienda y autoconstruyeron ilegalmente, a ojos del Estado, o alquilaron sus hogares. Todo ello después de acceder al suelo por ocupación deliberada, individual o colectiva de predios ajenos, particulares o públicos, o bien mediante, como en el estudio de caso de Altos de la Florida en Soacha, la compra de lotes a un urbanizador pirata.

En el marco de estos procesos, durante los años noventa predominaron las ocupaciones espontáneas de migrantes forzosos a través de procesos evolutivos de asentamiento en la periferia. Ello puso en evidencia procesos descritos, como señala Naranjo (2005), según las formas de ocupación (disperso o agrupado), las dinámicas migratorias (rural-urbano, interurbano o intraurbano) y el tipo de desplazamiento (masivo o individual-familiar) (Sánchez Steiner, 2012: 14).

Además, en esta conquista de las periferias se produce una secuencia migratoria intraurbana, como se analiza más adelante en este capítulo. Primero como un traslado en el interior de la ciudad por razones socioeconómicas vinculadas al deseo de ser el propietario de una vivienda, pero relacionada negativamente con la inestabilidad laboral. Estos traslados residenciales intraurbanos concluyen con la compra u ocupación de un terreno-lote en un predio y, por lo tanto, con la generación de asentamientos

---

<sup>18</sup> El 63,8 por ciento de las familias en condición de desplazamiento vive por debajo de la línea de la pobreza y sólo el 19,5 por ciento tiene acceso a vivienda en condiciones dignas (DANE, 2014).

informales generalmente al borde de la ciudad (Vernez, 1976: 157; Aprile-Gnisset, 1992: 615). Los desplazamientos intraurbanos, además de estar ligados a una situación socioeconómica precaria prolongada, tienen su principal detonante en la violencia directa urbana ejercida por actores armados ilegales en los asentamientos periféricos de las ciudades colombianas. Territorios considerados estratégicos para estos grupos por la ausencia de la fuerza pública.

En los siguientes apartados se utilizan los planteamientos teóricos del enfoque de fragilidad urbana para analizar cómo, debido a sus características, determinados asentamientos informales se han convertido en contextos donde es necesaria la intervención del sistema humanitario. Entornos carentes de presencia estatal y donde tienen lugar las diferentes expresiones de la violencia urbana. Todo ello para comprender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran sus habitantes, especialmente las personas desplazadas internamente que buscaban un supuesto refugio urbano en estos asentamientos informales.

### 3. Los asentamientos informales: territorios urbanos frágiles

Los enfoques sobre fragilidad son de utilidad para esta investigación en la medida que sirven como un marco para analizar cómo afectan las características de los asentamientos informales a la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida. Así, el marco de fragilidad multidimensional de OCDE (2016: 73)<sup>19</sup> es relevante en esta investigación desde que, en 2016, se focalizó en un “tema acuciante”: “La necesidad de enfrentar el nexo entre la pobreza, la violencia y la fragilidad”. Estos problemas están muy presentes en los asentamientos informales debido a “las vulnerabilidades persistentes creadas por instituciones débiles, violencia política, extremismo y pobreza en países y regiones propensas a la fragilidad, la violencia y el conflicto” (OCDE, 2016: 13). La definición de fragilidad de la OCDE es la siguiente:

“La combinación de la exposición al riesgo y la capacidad de afrontamiento insuficiente del estado, el sistema y/o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos. La fragilidad puede conducir a resultados negativos, incluida la violencia, el colapso de las instituciones, el desplazamiento, las crisis humanitarias u otras emergencias”.

Aproximando el enfoque de fragilidad hacia el contexto específico de esta investigación, la ciudad, se observa como la literatura sobre fragilidad urbana y ciudad frágil ha sido calificada como escasa y semejante debido a lo novedoso de su estudio. En el 2006, el programa de investigación Ciudades y Estados Frágiles, desarrollado por la Escuela de Economía de Londres (LSE por sus siglas en inglés) y vinculado al Centro de Investigación de Estados de Crisis (CSRC por sus siglas en inglés), fue el primero en analizar la ciudad frágil. Concepto éste utilizado por primera vez en 2012 en el artículo de Robert Muggah y Kevin Savage: *Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City*.

A pesar de que el término ciudad frágil es una novedosa categoría social, tiene una relación directa con la definición de fragilidad urbana, entendida en esta investigación, como la incapacidad o reticencia de las autoridades e instituciones de la ciudad, debido a la ruptura del contrato social, a ofrecer y proporcionar seguridad, servicios y condiciones básicas de habitabilidad a sus ciudadanos, así como responder a los desastres (de Boer, 2015: 1-7; Muggah, 2016). También, siguiendo a Bollens (2008:

<sup>19</sup> Desde 2005, la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (DCD) de la OCDE ha supervisado y producido informes sobre estados y economías frágiles y afectadas por conflictos. “Una lista de estados frágiles” es lo que utilizaba el organismo hasta 2014 para distinguir a los países y territorios en desarrollo en dos categorías: “frágil” y “otro”. En 2015 publicaron un nuevo modelo de trabajo a través del informe ‘2015 States of Fragility’ como el primer paso para el definitivo ‘OECD fragility framework’ (2016).

37), la capacidad de los gobiernos para responder con eficacia en los sistemas urbanos se ha podido ver afectada por la rápida urbanización y el crecimiento en los asentamientos informales.

Además de la definición de asentamiento informal, recogida en el apartado anterior, en esta investigación se entienden los asentamientos informales, siguiendo a Pontes Nogueira (2014), Weber y Wyjad (2011) y de Boer et al. (2016), como un reflejo de los factores de riesgo asociados al concepto de fragilidad urbana, es decir, como territorios urbanos sin Estado (Tedesco, 2007 y 2009), donde las autoridades son incapaces o se muestran reticentes a ofrecer y proporcionar seguridad, servicios y condiciones básicas de habitabilidad a sus ciudadanos (de Boer, 2015; Muggah, 2016).

Los primeros estudios sobre *fragilidad urbana*, concepto entendido como la incapacidad o reticencia de las autoridades e instituciones de la ciudad, debido a la ruptura del contrato social, a ofrecer y proporcionar seguridad, servicios y condiciones básicas de habitabilidad a sus ciudadanos, así como responder a los desastres (de Boer, 2015: 1-7; Muggah, 2016), establecen una causalidad mutua entre el nivel nacional y el local: del ‘estado frágil’ a la ‘ciudad frágil’ y viceversa. En este sentido, lo urbano se entiende como un contexto con “muchas de las mismas ansiedades asociadas con los estados frágiles” (Muggah, 2014: 346). Estos planteamientos apoyan la existencia de una relación dual entre las ciudades y sus entornos frágiles, como la presente entre los estados-regiones y las urbes (Beall et al., 2011: 3087). De esta manera, los estados latinoamericanos, siguiendo a Tedesco (2009: 1), no son fallidos, sino que en la región existen “*territorios sin Estado* dentro de los Estados” (en cursiva en el original). Así, los asentamientos informales se pueden entender como *territorios sin Estado* dentro de la ciudad, es decir, territorios urbanos sin Estado que hacen que estos entornos puedan convertirse en contextos donde es necesaria la intervención de actores humanitarios.

Esta dimensión de la fragilidad urbana fue analizada desde los planteamientos teóricos iniciados a mediados de los sesenta por autores como Turner quien, tras su experiencia en asentamientos de Perú (1957-1965), estudió los espacios urbanos informales desde dos perspectivas: la de los ciudadanos y la de los gobiernos.

Por un lado, para los habitantes de los ‘barrios de chabolas’ (*shantytowns* en el original), los asentamientos informales son una respuesta a la ausencia o el fracaso de los gobiernos (*territorios sin Estado*): “Son pasos hacia la solución de sus problemas, no problemas *per se*” (en cursiva en el original) (Turner, 1969: 118). Bajo esta perspectiva, los asentamientos son para sus habitantes, de manera “innegable”, “puentes” necesarios donde deben sobrevivir mientras no existan alternativas disponibles: “(...) es la única solución para los sectores grandes y con frecuencia dominantes de las poblaciones urbanas, cuyas necesidades de vivienda son servidas inadecuadamente por las instituciones formales de la sociedad” (Turner, 1969: 119-121). El autor señalaba así la existencia de los asentamientos no como un problema, sino como espacios que no están controlados y que sus “formas a menudo son distorsionadas” (Turner, 1969: 107). En este sentido, Torres (2009: 47), al igual que Muggah (2014: 348) y anteriormente Turner (1969: 107-128), planteaba los asentamientos informales como un mecanismo necesario para superar la ruptura del contrato social: “Un fenómeno social, económico, político e ideológico-cultural, por medio del cual la comunidad busca solucionar sus necesidades más sentidas, a través de acciones que la colocan por fuera de los marcos normativos y legales convencionales, reconocidos por el *status quo*” (en cursiva en el original).

Por otro lado, estos espacios informales también se han analizado como el resultado del “descontrol” urbano. Así, se observan no como una solución sino como un problema para el Estado por su funcionamiento al margen de la ley. Es, por este motivo, que son identificados como ilegales: “(...) La informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente

aceptado, (...) y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente” (De Soto, 1987: 12). En este sentido, Gilbert y Ward (1987: 18) establecían que el Estado es el principal responsable de la creación, expansión y situación de los asentamientos, puesto que es quien determina qué espacios precisarán de los servicios de las zonas formales y cuáles estarán en zonas excluidas: “Esto genera que los pobres terminen ocupando las áreas más contaminadas, menos urbanizadas y peor localizadas (...)”.

Bajo esta perspectiva de entender el asentamiento informal como un problema, sus características son planteadas como ‘patológicas’, es decir, espacios ‘anormales’ generados por el incremento demográfico y el crecimiento urbano acelerado. Esta interpretación clasifica los sectores informales como barrios clandestinos o ilegales, puesto que es un enfoque basado exclusivamente en un aspecto jurídico y normativo del cumplimiento urbanístico, sin tener en cuenta los aspectos socioeconómicos del fenómeno, es decir, la situación de los habitantes, como sí que se defiende en esta investigación especialmente cuando en los asentamientos informales residen personas víctimas de un conflicto armado, como en el caso de Colombia.

Más recientemente, Weber y Wyjad (2011), así como de Boer, Muggah y Patel (2016: 5) han estudiado dos factores de riesgo de la fragilidad urbana, los cuáles se relacionan con el concepto de resiliencia urbana: la existencia de marcos de gobernanza pobres y débiles, así como el fracaso de los gobiernos nacionales y locales. Ambos factores, defienden los autores, permitieron la generación y expansión de los sectores informales. Por su parte, Weber y Wyjad (2011) entienden estos factores como la ausencia de una gobernanza urbana receptiva que debe responder a través de la provisión de servicios básicos y la resolución de dilemas de forma pacífica. Para medir esto proponen analizar los niveles de corrupción y la percepción del acceso a la toma de decisiones. Por otro lado, de Boer, Muggah y Patel (2016: 5) sugieren los indicadores de acceso a los servicios y los índices de medición de la calidad del aire para medir el factor relacionado con el fracaso de los gobiernos nacionales y locales.

Otros análisis han planteado que este fracaso gubernamental se debe, entre otros criterios, a: (1) una transferencia de la responsabilidad social del Estado sobre producción y financiamiento de la vivienda social hacia el mercado; (2) las débiles políticas públicas en materia de habitabilidad y vivienda; (3) los criterios, exigencias y costes de las viviendas convencionales construidas por los gobiernos fuera del alcance de los más pobres que, por lo tanto, “obligan así a grandes contingentes de población a autoproducir su vivienda, en condiciones indignas y sin garantía de la calidad de vida requerida” (Torres, 2009: 19 y 41). En esta línea de pensamiento, Pontes Nogueira (2014: 1437-1453) sugirió seis indicadores sobre la falta de calidad y fortaleza de las políticas del gobierno y las instituciones en los asentamientos informales:

- (i) la debilidad institucional y la mala gobernabilidad;
- (ii) la falla en la implantación de las funciones básicas de estabilidad y gobernanza general;
- (iii) la reducción o anulación de la legitimidad;
- (iv) la imposibilidad de control sobre el territorio;
- (v) la ausencia de normas legales de control de acciones coercitivas;
- (vi) y la falta de representación y rendición de cuentas.

Las políticas espaciales y regulatorias de la ciudad, sugiere Bollens (2008: 37) desde una mirada urbana de la seguridad humana, llevan a los residentes más vulnerables, pobres urbanos y personas desplazadas internamente, a “territorios marginales y sub-atendidos (que afectan la seguridad alimentaria y sanitaria) y aumenta su exposición a condiciones peligrosas como el suministro de agua y saneamiento no mejorados e insalubres (y, por lo tanto, disminuye la seguridad ambiental)”. Así, los habitantes de los asentamientos informales sufren un abandono por parte del Estado y, por ende, de la ausencia de garantías en los niveles, incluso mínimos, de seguridad, crecimiento y bienestar (Beall et al., 2013: 7).

En definitiva, las políticas regulatorias urbanas, es decir, el (no) interés y presencia del Estado en determinados entornos como los asentamientos informales, influyen en la seguridad personal frente al crimen y la violencia y, por lo tanto, empeoran la seguridad política que protege los derechos humanos (Bollens, 2008: 37).

Una de las principales consecuencias es que los habitantes de los asentamientos informales tienen una baja o nula percepción del Estado (CSRC, 2006: 1). Debido a este “profundo desequilibrio y a la ruptura del contrato social que obliga a los gobiernos y los ciudadanos” (Muggah, 2014: 348), los asentamientos informales se convierten en entornos especialmente frágiles dentro de las ciudades abiertas, como se analiza a continuación, a las diferentes dimensiones de la violencia urbana. La (no) presencia o ausencia del Estado, vinculadas a la (falta de) voluntad y capacidades políticas, marcan la informalidad y, por lo tanto, el grado de fragilidad del asentamiento, lo que justifica, junto con la presencia de desplazados urbanos y comunidades locales de acogida en una situación de pobreza y riesgo, la entrada de la ayuda humanitaria, más todavía en contextos de violencia.

Así, el análisis de los asentamientos informales como territorios urbanos sin Estado, como se ha explicado en este apartado, permite relacionar la situación en determinados sectores urbanos informales con la “seguridad pública urbana”, la “inseguridad real y percibida”, así como “la violencia homicida y criminal” (Weber y Wyjad, 2011; Muggah, 2014: 351; de Boer et al., 2016: 4). Weber y Wyjad (2011) plantean medir la seguridad a través de la tasa de homicidios y el número de policías per cápita. Otro factor remarcable de la inseguridad y la violencia directamente implicado en la fragilidad por la incapacidad del Estado se refleja, según de Boer, Muggah y Patel (2016: 5), en los déficits policiales y de justicia. Los autores proponen medirlo con el número de eventos conflictivos, la tasa de homicidios, ataques terroristas y conflictos armados nacionales, a través de los siguientes indicadores: presencia policial y judicial (cada 1.000 habitantes), confianza pública en la policía local y el sistema judicial, tasa de homicidios (cada 1.000 habitantes), métrica combinada de disturbios, conflictos y terrorismo e inseguridad percibida por la ciudadanía. En este sentido, Brown, Boano, Johnson, Vivekananda y Walker (2015: 59) establecían la violencia y el desplazamiento interno como una de las cinco presiones convergentes (*converging pressures*) de las crisis urbanas.

### **3.1. Fragilidad y violencia en asentamientos informales**

Una de las principales consecuencias de esta fragilidad urbana de los asentamientos informales es que estos se han vuelto vulnerables a la entrada de las diferentes dimensiones de la *violencia urbana*. La primera recapitulación general sobre el problema de la violencia a nivel mundial lo realizó la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el 2002, entendida como autodirigida, interpersonal y colectiva. La OMS (2002: 5) define la violencia como: “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. En 1996, la Organización Panamericana de la Salud en el Proyecto ACTIVA perfiló las características, causas y consecuencias de la violencia urbana y la definió, de la manera que posteriormente lo hizo la OMS, como “el uso de la fuerza física o verbal o la amenaza del uso de la fuerza física para producir daños a una persona o a un grupo” (Cruz, 1999a: 296).

En esta investigación la violencia es analizada en el ámbito urbano desde dos perspectivas. La primera entiende la violencia estructural como “invisible” o menos llamativa que la directa, explicada a continuación. La estructural instaura en determinados espacios de las ciudades una “normalidad” pacífica, sin violencia física visible, de la que subyace una violencia inherente y endémica que puede

ser invisible, pero que coloca a una parte de la población en una situación de vulnerabilidad, acrecentada cuando el falso estado de cosas “normal” se rompe con el estallido de episodios de violencia física (Zizek, 2009: 20). Este tipo de violencia influye también, como explica Bollens (2008: 37), en el sentido más amplio y multidimensional de la seguridad humana en entornos urbanos. La violencia estructural, tejida en los sistemas económicos, sociales y políticos de las ciudades (UNSHP, 2007: 51), se relaciona con la fragilidad urbana de los estados, explicada en el apartado anterior, como aquellas expresiones de poder desigual, explotación, exclusión y discriminación por parte de las instituciones, las cuales crean y perpetúan oportunidades de vida desiguales y enormes divisiones socioeconómicas en las ciudades (Bollens, 2008: 36 y 37). Esta violencia estructural evoluciona hacia una violencia “cultural” donde se imponen aspectos del ámbito simbólico de la vida (de un asentamiento informal) para justificar o legitimar la violencia física (Galtung, 2003: 57).

La segunda perspectiva de la violencia, desde su definición restringida u observacional, más cercana a la enunciada por la OMS, es aquella violencia directa generada mediante el uso de la fuerza física y que produce daño personal o material, con el objetivo de imponer un determinado deseo en contra de la voluntad, la libertad y los derechos de otros (Aróstegui, 1994: 17-56; Kalyvas, 2009: 38). Los fenómenos que producen daños físicos, psicológicos y sociales sobre la población han sido clasificados como asesinatos, desapariciones, desplazamientos internos, amenazas, violencia sexual, reclutamiento forzado de jóvenes, extorsión, robo o secuestro. En este sentido, a diferencia del caso centroamericano-epidémico, analizado a continuación, en gran parte de la región latinoamericana, “los homicidios podrían caracterizarse como un cuadro de violencia *endémica*, es decir, estructural y permanente, que contrasta claramente con la tendencia histórica de disminución que se ha producido en otros continentes (...)” (en cursiva en el original Cano y Rojido, 2017: 10). Tedesco (2009: 5) se refiere a esta dimensión cultural de la violencia como una “conciencia disidente” que emerge en estos espacios marginales y que, en general, se expresa a través de la violencia interpersonal:

“Esta conciencia disidente surge como respuesta a la pregunta: ¿En qué me beneficia obedecer a las leyes? (...) obedecerlas no modifica la situación económica, política o social de la población pobre y marginal: seguirán siendo pobres, discriminados, perseguidos por la policía por presuntos criminales, ignorados por los gobiernos y despreciados por sus compatriotas. Esto es crucial para entender la interpretación que la población marginal puede hacer de las actividades ilegales”.

Además de la violencia estructural y la directa, en los siguientes párrafos se enumeran diferentes teorías que son clave para entender la violencia urbana en América Latina y cómo han evolucionado sus análisis con el fin de entender sus causas.

En 2009 Tedesco indicó que las causas eran: “La combinación de pobreza y una persistente desigualdad en la distribución del ingreso (...)” (Tedesco, 2009: 13). Por lo tanto, el carácter endémico de la violencia urbana está basado en una ‘cultura de la violencia’ existente en la región impulsada por los índices de pobreza y desigualdad observados, tal y como se ha explicado anteriormente como una violencia estructural. El uso de ésta se ha convertido en una herramienta de resolución de conflictos en todas las dimensiones de la vida social, principalmente, entre las comunidades más empobrecidas (Briceño-León, 1999; Simpson, 1993: 10-15; Winton, 2004a: 83-99).

*Pobreza y desigualdad* aparecen, desde finales de los sesenta y principios de los setenta, en las teorías sobre el desarrollo para entender las zonas informales como marginales. Conceptos como ‘cultura de la pobreza’ y ‘marginalidad urbana’ servían para comprender, desde la perspectiva de la violencia estructural, la realidad de los habitantes que estaban alejados “de la participación en las funciones,

valores e instituciones del desarrollo: sistema ocupacional, urbanización, participación política, etc.” (Solá-Morales, 1974: 178).

Los estudios antropológicos de Turner (1969, 1972 y 1976) relacionaron la pobreza urbana con la informalidad de la ciudad. Este arquitecto estableció una doble relación entre los tipos y las etapas de los asentamientos y, de estos, con los niveles de ingresos de la población: “Cuanto más bajos son los niveles de ingreso *per cápita*, mayor es la preponderancia de los niveles “provisionales” de asentamiento” (en cursiva en el original) (Turner, 1969: 109).

La teoría de la marginalidad sobre la pobreza urbana, es decir, “la no integración de los pobres recientemente urbanizados en la vida y la economía urbana” (Torres, 2009: 28), tiene una relación directa con los procesos de migración rural-urbana, masivos en Latinoamérica desde los años treinta:

“Los campesinos que emigran a la ciudad no tienen posibilidades de adaptarse a ésta y al modo de vida que les ofrece, lo cual genera su aislamiento que, a su vez, empieza a configurar un modo de vida basado en la desorganización social, la apatía y el individualismo, impidiéndoles aprovechar las posibilidades y oportunidades que la sociedad les ofrece, siendo así marginados del desarrollo y las oportunidades que la ciudad brinda” (Torres, 2009: 28).

Bajo este análisis, Turner (1969: 117) sugería que los asentamientos informales eran “un producto y un vehículo” de las actividades esenciales, en ese momento, para la modernización y que se relacionaban con los sectores informales de la economía como sucede todavía en la actualidad. Así, lo ‘informal’, relacionado con ámbitos como la economía, es “lo que se queda por fuera del modelo pero que lo nutre” (Torres, 2009: 41), pero también está ligado con estos sectores urbanos como “asentamientos humanos autoproducidos” que surgen, entre otros factores, “por la falta de programas accesibles de vivienda social, el alto costo de la tierra urbanizada y una inversión pública inadecuada en infraestructura urbana” (Torres, 2009: 42).

Más allá de estos marcos locales, autores como Janssen (1984: 25) extrapolaron los asentamientos informales entendidos como un proceso social más amplio que, en “los países del tercer mundo, significa que el fenómeno específico de los grupos ‘marginales’ de la población se sitúa en el marco general del proceso histórico de subdesarrollo del capitalismo de periferia”. Desde el 2000, la comunidad internacional ha desarrollado, precisamente, el concepto de pobreza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 (ODM), de modo que, para la superación de ésta, era y es necesario mejorar las condiciones y la calidad de vida, habitabilidad y vivienda. Planteamientos que también fueron recogidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030<sup>20</sup>. Desde esta perspectiva, la pobreza es analizada como “el principal problema de las ciudades del tercer mundo” y la característica principal que define su forma y su estructura espacial en los sectores informales de las ciudades (Torres, 2009: 46).

Por su parte, los estudios más recientes han sugerido que la marginalidad deviene, en primer lugar, de la informalidad de estos espacios urbanos generados a través de ocupaciones o compras irregulares de tierra, como se ha explicado anteriormente. La exclusión, en segundo lugar, se produce por la falta de control de estos espacios (*territorios urbanos sin Estado*). Así, de Boer (2015) señalaba que la pobreza urbana es un factor convergente de la ‘ciudad frágil’ y, posteriormente, junto con Muggah y Patel (2016: 4 y 5) apuntaban a que la desigualdad social y de ingresos, la pobreza concentrada y el desempleo son algunos de los factores que, cuando alguno o todos se manifiestan, provocan que los espacios urbanos se vuelvan frágiles y, en última instancia, susceptibles de fracturarse. Los autores proponen medir la

<sup>20</sup> Así se recogía en el ODM 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre), en el ODS 1 (Fin de la pobreza) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles).

desigualdad social y de ingresos y la pobreza concentrada según medidas existentes en 2100 ciudades, a través del coeficiente Gini, la proporción de población sin acceso a servicios básicos, la concentración anual de la calidad del aire, los índices de la OMS de acceso a fuentes de energías seguras y de calidad, la proporción de población no registrada legalmente y la población por debajo de la línea de la pobreza. Por su parte, el factor del desempleo proponen medirlo a través del porcentaje de residentes con empleo a tiempo completo y el porcentaje de desempleo de la ciudad (de Boer et al., 2016: 5). A este respecto, Brown, Boano, Johnson, Vivekananda y Walker (2015: 59) propusieron un aspecto estructural como es la pobreza crónica y los riesgos e inseguridades asociados a la misma como una presión convergente de las crisis urbanas.

Además, Tedesco defiende que, en los asentamientos informales, entendidos como exponentes de la desigualdad y la pobreza de sus habitantes en las ciudades, se promueve una relación de impulso entre la exclusión social y la violencia:

“Estos ciudadanos generan una cultura distinta relacionada con su vida cotidiana en las favelas (...) Esta cultura que en años anteriores se podría definir como cultura de la pobreza está cada vez más relacionada con la violencia, la marginalidad y la hostilidad. Forman así una clase social marginal que no se plantea objetivos políticos de cambio y que sólo intenta sobrevivir en un medio que le es predominantemente hostil y donde se los discrimina de forma sistemática. En esta cultura se forman los *gangs* y sus relaciones sociales de violencia” (Tedesco, 2009: 3).

En este ámbito, en América Latina, la violencia social o el crimen violento tienen una fuerte relación con motivaciones económicas debido a la carencia de oportunidades y a la desigualdad a nivel individual (OCDE, 2016: 55). En este sentido, los niveles más altos de violencia se producen en escenarios que “implican una gran dependencia económica y una baja oportunidad económica individual, en combinación con malas condiciones para el crecimiento económico” (OCDE, 2016: 87). Por este motivo, las tasas de homicidios y la violencia social se incrementan conforme los contextos se vuelven económicamente más frágiles, lo que provoca un ‘círculo vicioso’ en determinados asentamientos informales, como se analiza al final de este capítulo: “La ausencia de impulsores a largo plazo del crecimiento económico y las oportunidades económicas individuales, junto con los altos niveles de dependencia de los recursos y la ayuda, generan violencia y conflicto, lo que a su vez refuerza la fragilidad económica, por lo que el ciclo continúa” (OCDE, 2016: 88).

Por su parte, el *enfoque epidemiológico* adaptado de la salud pública fue el primero que se utilizó para analizar la violencia urbana como estructural. Un enfoque que no buscaba establecer “‘la causa’ de la violencia, si no identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia” (Arriagada y Godoy, 1999: 10). Desde esta perspectiva existen dos factores de riesgo:

1. Factores contextuales e institucionales. Los procesos acelerados de urbanización entrarían en este grupo como causantes de la inestabilidad, la inseguridad y del desarrollo de sectores informales con pobres condiciones de vida que incrementarían la marginalidad urbana (Dissel, 1997; Arriagada y Godoy, 1999: 10).
2. Factores sociales, económicos y culturales. Fundamentalmente, la desigualdad y la injusticia social que son “(...) el producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión social, puesto que las relaciones sociales generadas dentro de las estructuras sociales ya no pueden cumplir su función” (Arriagada y Godoy, 1999: 10; Vanderschueren, 1996: 93-112). Junto con la desigualdad, Arriagada y Godoy (1999: 12) también señalan como factores sociales, económicos y culturales a la pobreza de los hogares urbanos, la privación de derechos para alcanzar una ciudadanía plena, las tasas de desempleo urbano, el déficit educacional y el porcentaje de jóvenes que no trabajan.

Basado en este enfoque, Arriagada y Godoy (1999: 9) plantearon un análisis, primero, desde la ‘teoría de la ruptura’ o de la anomia de las dimensiones estructurales y sociales. La ruptura o el desajuste del orden social provocado por la modernización y la urbanización generaron una brecha que desencadenó el crecimiento de la marginalidad, la desigualdad y la pobreza. Desde esta perspectiva teórica existe una correlación importante entre pobreza y delincuencia (Arriagada y Godoy, 1999: 7). En segundo lugar, desde la ‘teoría de las formas de socialización’ que apuesta por las dimensiones organizativas, institucionales y culturales, para explicar la violencia urbana como una decisión de determinados actores sociales para elegir estrategias violentas (Arriagada y Godoy, 1999: 8). Así, como se observa en la tabla 2, los autores señalaron seis factores de riesgo de la violencia estructural en América Latina.

**Tabla 2. Factores de riesgo de violencia estructural en América Latina**

1. Desigualdad del ingreso urbano. Cociente entre 10 por ciento más rico y 40 por ciento más pobre
2. Pobreza de los hogares urbanos
3. Tasas de desempleo abierto urbano
4. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan
5. Déficit educacional porcentaje de niños urbanos de 14 o 15 años que no han completado 6 años de estudio
6. Porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que trabajan

**Fuente: elaboración propia basada en Arriagada y Godoy (1999: 13)**

Posteriormente, los estudios evolucionaron hacia el análisis de la violencia estructural como un fenómeno, aunque actualmente urbano, profundamente incrustado en la vinculación con el histórico desarrollo desigual de la distribución del ingreso, debido a la influencia del neoliberalismo y la globalización, a través de las transformaciones sufridas por el mercado laboral (Moser y Winton, 2002: 25). A este respecto, ya en 1989 en la Conferencia de Montreal sobre Seguridad Urbana se establecieron las siguientes causas para el crecimiento de la violencia estructural: la marginación de los desfavorecidos y el aislamiento de los grupos de riesgo, la insuficiencia de programas de vivienda sociales, servicios comunitarios y el desempleo de los jóvenes (Vanderschueren, 1996: 99).

Sin dejar de observar una relación entre violencia, exclusión y desigualdad en la distribución de los recursos económicos, políticos y sociales (Moser y Winton, 2002: 23; Fajnzyblber y Lederman, 2002: 1-40), también se ha responsabilizado al Estado, como se ha analizado anteriormente, al considerarlo incapaz de resolver los conflictos sociales, debido al abandono y la corrupción política, policial y judicial en determinados espacios de las ciudades, los cuales son desiguales, marginales y excluidos, y donde, precisamente, más se necesita su presencia: los asentamientos informales. En este sentido, Tedesco (2009: 2), además de relacionar la desigualdad con el crecimiento urbano, debido a “un incremento de los bolsones de pobreza, marginalidad y desigualdad”, también la vincula con la no presencia del Estado: su incapacidad para abordar esa pobreza asociada con la marginalidad y con la desigualdad, expresada como la insatisfacción económica de las necesidades básicas y el aumento y persistencia de la exclusión social, política y económica. La fragilidad del Estado en la ciudad relacionada con la pobreza y la desigualdad en América Latina se observa en que “(...) el nivel y la estructura del gasto público en la región sigue siendo deficiente para aliviar la pobreza no extrema y la desigualdad” (Tedesco, 2009: 4).

En conclusión, las disfunciones político-económicas de estos sectores urbanos informales influyen en sus problemas estructurales. En este sentido, la fragilidad urbana es una causa y a su vez una consecuencia de la desigualdad creciente y la persistencia de las múltiples dimensiones de la pobreza y la exclusión (Nay, 2013: 328). Las cuestiones que afectan a la seguridad económica, señala Bollens (2008: 37), influyen sustancialmente en la distribución de los ingresos, en los beneficios de accesos a los servicios de la ciudad, el desempleo, la falta de oportunidades económicas y la inseguridad en la tenencia.

### **3.2. La violencia urbana directa y el desplazamiento intraurbano: el problema humanitario más grave en América Latina**

Actualmente, determinados asentamientos informales de algunas ciudades se han convertido en contextos humanitarios porque acogen desafíos derivados de la violencia directa, incluyendo el desplazamiento urbano (de Boer et al., 2016: 2). La violencia urbana directa tiene, actualmente, dos características. La primera es que está cada vez más impulsada por la inestabilidad política interna y, la segunda es que la gran mayoría de las víctimas de la violencia letal interpersonal (83 por ciento) mueren fuera de los entornos de conflicto, de acuerdo con la definición aceptada por el derecho internacional humanitario y, por lo tanto, fuera de la atención internacional (OECD, 2016: 21). Así, aproximadamente diez veces más de personas mueren violentamente fuera de las tradicionales zonas de guerra y con predominio en los entornos urbanos (Eisner, 2014: 3). En 2015, más personas fallecieron violentamente en países fuera de conflicto y, en la pasada década, nueve de cada diez muertes violentas fueron homicidios (OCDE, 2016: 15; Muggah, 2016).

La violencia urbana directa es, desde mediados de los noventa, el principal problema de orden público en América Latina (Churrua, 2014: 322). Esta década, más violenta que su antecesora, provocó que, a finales de la década, la región se convirtiera en la más violenta del mundo (Cruz, 1999: 295; 1999a: 260). Un periodo que presenció un alejamiento de la violencia desde su dimensión más política tras el fin de los conflictos civiles que, en el marco de la Guerra Fría, asolaron Guatemala (1996), Nicaragua (1990) o El Salvador (1992), así como Colombia, hasta la reciente firma del acuerdo de paz en 2016 entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP.

Actualmente, la región continúa siendo la más violenta del planeta: hay más de 130 grandes ciudades<sup>21</sup> con altos niveles de asesinatos, es decir, con más de 25 por cada 100.000 habitantes<sup>22</sup>. Esto ha provocado que en donde tan sólo se concentra el ocho por ciento de la población mundial, sucedan alrededor del 33 por ciento de todos los homicidios (Instituto Igarapé, 2018). Otros datos que permiten entender mejor esta tendencia son los siguientes:

- En 2013, cuatro países tenían la tasa de homicidio juvenil más alta: El Salvador (92.3 homicidios por cada 100.000 habitantes), Colombia (73.4), Venezuela (64.2) y Guatemala (55.4) (Szabó de Carvalho et al., 2013: 3).
- La OMS también recoge que la violencia está instalada en el puesto número cinco de las causas más comunes de muerte en América Latina y lidera la principal causa en países como Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (Moser et al., 2005: 125-178).

<sup>21</sup> Con más de 250.000 habitantes.

<sup>22</sup> Algunas estimaciones apuntan a que la situación tiende a empeorar e incrementarse a 35 asesinatos por cada 100.000 habitantes (Larsson, 2017).

- Particularmente respecto a los contextos urbanos, en el año 2014, 43 de las 50 ciudades más violentas del mundo estaban en Latinoamérica, en países como Brasil, México, Venezuela, Honduras, El Salvador, Guatemala y Colombia (Seguridad, Justicia y Paz, 2015). En este último, el 78 por ciento de las muertes violentas se produce en áreas urbanas (McIlwain, 2014: 419).

Esta es la constatación de que, primero, en América Latina la violencia sigue siendo alta –más de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, más de tres veces el promedio mundial. En Colombia la tasa era de 24.2 en 2017– (Instituto Igarapé, 2018). Segundo, la violencia letal ha seguido aumentando desde 2005, un incremento medio del 23.6 por ciento, a diferencia del resto de continentes donde se ha reducido. En África fue del ocho por ciento, en Oceanía del 12 por ciento, en Asia del 22 por ciento y en Europa del 27 por ciento (Jaitman, 2016: vii; Cano y Rojido, 2017: 8). Finalmente, este tipo de violencia en la región está asociada al espacio público donde tiene lugar: los contextos urbanos informales más frágiles (Moser y McIlwain, 2014: 336). Además, se estima que la violencia y el crimen, como apunta Sanderson (2019: 21) le cuestan a los países de América Latina y el Caribe entre 2.4% y 3.6% de su PIB y que la violencia urbana en América Latina desplaza a más personas que los conflictos y la guerra declarados.

Por estos motivos, las consecuencias humanitarias de este fenómeno “son comparables a las experimentadas durante las guerras civiles que asolaron la región a mediados y finales de los 80” (Churrua, 2014: 318). Esta situación, siguiendo a Cano y Rojido (2017: 8), ha provocado “una emergencia en términos de seguridad y salud pública, con impactos negativos en diversos campos de la sociedad, la política y la economía”. Estos autores defienden que los datos confirman una “*singularidad*” (en cursiva en el original) en América Latina en relación con la denominada violencia letal asociada, fundamentalmente, a una violencia urbana armada cuyo resultado más directo, visible y llamativo es el homicidio. Las víctimas de este son “predominantemente jóvenes de sexo masculino, con escasos recursos económicos, un bajo nivel educativo y residentes en las periferias urbanas”. Los autores proponen que, por este motivo, podría considerarse como un “problema latinoamericano” (Cano y Rojido, 2017: 9 y 12).

Una de las últimas consecuencias de la fragilidad, relacionada con la ausencia de las autoridades, por lo tanto, de la fuerza pública, es que determinados asentamientos informales están abiertos y son permeables a ‘otras situaciones de violencia’ o ‘violencia no convencional’ pergeñadas por actores armados ilegales (ICRC, 2014; ACAPS, 2014). Estas situaciones de violencia son, además, el detonante de nuevos desplazamientos urbanos (IDMC, 2019: 5), especialmente en el caso de Colombia, de carácter intraurbano (Atehortúa, 2009; CODHES, 2013).

En 2013, debido a esta tendencia regional, el CICR declaró la violencia urbana como el problema humanitario más grave en América Latina e incluyó este fenómeno, bajo la categoría de ‘otras situaciones de violencia’, en su mandato humanitario que se encarga de proteger la vida, la dignidad de las víctimas y proveerles de asistencia en conflictos armados y otras situaciones de violencia. Del mismo modo, Médicos Sin Fronteras (MSF) ha ampliado su trabajo en lo que se ha denominado ‘otras situaciones de violencia’. En este sentido, el CICR (2016) ha declarado que:

“La fuerza destructiva de la violencia urbana en las vidas y medios de vida de las personas y el sufrimiento que causa es una de las principales preocupaciones del CICR en muchos contextos en los que trabaja en todo el mundo. Esta violencia, a menudo sintomática de las presiones socioeconómicas

vinculadas a la rápida urbanización, el crecimiento acelerado de la población y los grandes movimientos de población será una de las características definitorias y desafíos clave del siglo XXI”.

A pesar de esta tendencia regional, como señala Sanderson (2019: 20), la violencia no se ha considerado, tradicionalmente, una prioridad humanitaria: “Sin embargo, (...) dado el mandato humanitario de ayudar a las personas afectadas por las conmociones agudas, un número creciente de agencias humanitarias, donantes y grupos de expertos están abordando la violencia urbana”.

El término ‘*otras situaciones de violencia*’ se refiere a situaciones de violencia colectiva, perpetradas por uno o varios grupos, que no alcanzan el umbral de un conflicto armado, pero pueden tener importantes consecuencias humanitarias como, en particular, desplazamientos internos (ICRC, 2014). Sin embargo, este concepto acuñado por el CICR carece de una definición legal puesto que, además, el propio CICR apuesta por poner el centro de atención en las consecuencias de estas situaciones más que en estrechar su capacidad de acción a través de una definición (Lee, 2014).

Además, los conceptos ‘*otras situaciones de violencia*’ o ‘*violencia no convencional*’ (ACAPS, 2014: 3)<sup>23</sup> se utilizan para referirse a la violencia urbana como una nueva norma (OECD, 2016: 51), la cual es particularmente aguda en las áreas informales y de bajos ingresos de las ciudades, donde se ha marginado a partes de la población haciéndola más vulnerable a la violencia interpersonal y a la estructural. Por ejemplo, la OCDE (2016: 22) ha señalado que la violencia interpersonal es la principal fuente de inseguridad humana. Autoras como Lucchi (2013) identificaron los siguientes desafíos urbanos específicos en referencia a la violencia urbana:

- Una cultura de violencia persistente puede reducir la acción colectiva y erosionar el capital social colectivo, lo que lleva a una mayor alienación de las comunidades.
- La densidad puede concentrar la violencia, lo que lleva, por ejemplo, a altas tasas de asesinatos en áreas urbanas relativamente pequeñas, como los asentamientos informales de bajos ingresos.
- El acceso a los servicios por parte de organizaciones humanitarias puede estar restringido, por ejemplo, por razones de seguridad o porque los actores armados ilegales pueden bloquear el acceso.
- Las condiciones de vida urbanas complejas incluyen autoridades como victimarios, oportunidades para obtener ganancias criminales, formas alternativas de gobernanza urbana en barrios marginales, la necesidad de negociar el acceso a áreas muy localizadas con varios actores diferentes junto con el caos urbano y las disfunciones estructurales.
- La educación para niños y adolescentes puede verse afectada, lo que lleva a la disminución de las oportunidades de vida.

La relación entre inestabilidad, violencia, desigualdad y seguridad con el espacio donde tiene lugar, la ciudad, ya fue enunciada por Norton (2003) en su artículo ‘*Feral Cities*’ *Naval War College Review*. En éste define las ‘*ciudades salvajes*’ (*feral cities*) como “una metrópoli con una población de más de un millón de habitantes en un estado cuyo gobierno ha perdido la capacidad de mantener el imperio de la ley dentro de los límites de la ciudad, pero sigue siendo un actor activo en el amplio sistema internacional” (Norton, 2003: 2).

El contexto urbano frágil es señalado, a partir de entonces, como un detonante de la violencia cuando, hasta ese momento, no era “generalmente reconocido como una categoría espacial distinta en las teorías

---

<sup>23</sup> Estos términos de gran alcance se utilizan para definir desórdenes civiles, disturbios, represiones estatales, violencia tras unas elecciones y la violencia de las bandas y el crimen organizado. Situaciones que, aunque no alcanzan a ser catalogadas como conflicto armado, principalmente por el hecho de no tener dos contendientes definidos y con fines políticos, “con frecuencia resultan más brutales para la población civil que muchas guerras clásicas” (ACAPS, 2014: 3).

de la violencia” (Esser, 2004: 32). Surgen también en ese momento términos como “ciudad del caos” y “junglas urbanas” (Moreau, 2002). Además, se describe lo urbano como “nuevas zonas de guerra”, “guerras urbanas” o “guerras en barrios bajos” (Muggah, 2012; Moser y McIlwain, 2014: 331-344). Por ello, autores como Pontes Nogueira (2014: 10) han planteado que las ciudades son actualmente los nuevos contextos de violencia, conflictos y guerras del siglo XXI, los cuales pueden convertirse en una cuestión que “afecte a la paz y la seguridad internacionales”, como se ha señalado en el apartado de justificación del capítulo introductorio de esta tesis.

Los primeros estudios que relacionaron los términos ‘violencia’ y ‘urbano’ se centraron en el concepto “epidemias del crimen”<sup>24</sup>. Término que explica la violencia urbana como un fenómeno cada vez más impulsado por la inestabilidad política interna (OECD, 2016: 15). En el Triángulo Norte de América Central (TNAC), por ejemplo, la situación puede ser considerada como una “*epidemia*” debido a los “incrementos explosivos de los homicidios en periodos breves y con una alta inestabilidad interanual” (en cursiva en el original Cano y Rojido, 2017: 10). Desde la década de los noventa estas epidemias incrementaron notablemente los homicidios, principalmente, entre hombres jóvenes de 15 a 35 años que vivían en áreas informales de las ciudades (Gaviria, 1998: 14).

Una de las causas de estos episodios está relacionada con la “porosidad del Estado” (Gutiérrez y Jaramillo, 2004: 19) y la “negligencia política” (Muggah, 2015: 24), es decir, con una debilidad institucional en determinados territorios urbanos que “abre la puerta a la violencia” (Tedesco, 2009: 12), como se ha analizado con anterioridad. Por este motivo, en determinados asentamientos informales, el Estado ha perdido el monopolio del “uso legítimo de la violencia”, transformando estos sectores en “espacios de desgobierno” (Muggah, 2014: 345-358) o “zonas de destitución y criminalidad fuera del control estatal” (Moulin y Tabak, 2014: 43), donde la actividad criminal encuentra “oportunidades intrínsecas” para su implantación (Muggah, 2015: 24).

La inseguridad y la violencia letal directa e interpersonal están íntimamente relacionadas en la región con la existencia de “grupos armados” que, aunque sin una definición universalmente aceptada (Hazen, 2010: 373), OCHA (2006: 6) los ha identificado como grupos armados no estatales que:

“(…) tienen el potencial de emplear armas en el uso de la fuerza para lograr objetivos políticos, ideológicos o económicos; no se encuentran dentro de las estructuras militares formales de los Estados, las autoridades o las organizaciones intergubernamentales; y no están bajo el control del (de los) Estado (s) en que operan”.

En este sentido, la violencia armada urbana puede proceder de Grupos Armados No Estatales (GANE), Organizaciones Criminales (OC) y hasta del propio Estado. De esta manera, estos actores han creado un marco de violencia infraestructural (Moser y McIlwain, 2014: 336) a través de “formas híbridas y paralelas de gobernanza y servicios prestados” (de Boer et al., 2016: 4). De hecho, la expansión de estos actores a nivel nacional y transnacional, dinamizado por el narcotráfico, constituye uno de los desafíos más importantes para la seguridad regional y se ha convertido en el fenómeno más visible y brutal de la violencia urbana en estos países (Jütersonke et al., 2009: 382).

Así, el Banco Mundial en 2011 en su informe sobre violencia en América Central afirmó que el narcotráfico “es cualitativamente más importante que otros factores de riesgo para la violencia” (Marilena, 2012: 21). Empero, reducir la explicación de la violencia urbana a su relación con el crimen organizado y el narcotráfico es un error, puesto que las dinámicas regionales, nacionales y locales de la inseguridad son mucho más diversas e incluyen factores como la pobreza, la desigualdad, el desempleo,

<sup>24</sup> La OCDE (2016: 58) también entiende la violencia como una epidemia, un fenómeno contagioso, porque comparte las características de agrupamiento, propagación y transmisión.

la corrupción, la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar, y el delito callejero. Factores los cuales “no están fincados necesariamente en redes criminales transnacionales, sino que se originan y se manifiestan prácticamente en el ámbito de lo local” (PNUD, 2014: 7).

En la región, el crimen organizado tiene un efecto multiplicador en la inseguridad. Actualmente, estos actores son más difusos y borrosos, aunque más “institucionalizados” a nivel local, regional y nacional, incluso con alcance e interconectividad transnacional (Winton, 2014: 402). Poseen un “monopolio fragmentado de la violencia” (Cantor, 2014: 36) e influyen en los espacios urbanos que controlan territorial y socialmente, principalmente los asentamientos informales de las periferias de las ciudades. Precisamente, la principal secuela es que los costes de la violencia se están incrementando, principal y desproporcionadamente en contextos frágiles con altas tasas de pobreza donde residen los desplazados urbanos:

“Las consecuencias inmediatas son la mortalidad, las lesiones y el desplazamiento. A mediano plazo, la violencia afecta la salud y la viabilidad de las personas y su capacidad productiva. A largo plazo, plantea obstáculos al desarrollo social y económico y al bienestar general. Además, el bienestar psicológico de las personas y los hogares se ve gravemente comprometido con la exposición a la violencia, ya que las vulnerabilidades se transfieren a la sociedad en general” (OECD, 2016: 55).

En Colombia, a pesar de la firma del acuerdo de paz en 2016 con las FARC-EP, todavía existe un conflicto armado no internacional con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), antiguas estructuras de las FARC-EP que no se acogieron al proceso de paz y, principalmente, con las llamadas ‘bandas criminales’ (BACRIM), recalificadas como Grupos Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO), según la Directiva Permanente número 15 (22 de abril del 2016) del Ministerio de Defensa (Balcazar, 2017: 55; Lleras, 2016: 2).

En el primer semestre de 2017, estos grupos armados no estatales operaban en 275 municipios de 28 departamentos del país, mostrando la mayor permanencia, alta intensidad, en 165 municipios de 23 departamentos (Posso, 2017: 8). El Ministerio de Defensa (2016: 5 y 7) describe a los GDO como un “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo en la Convención de Palermo, con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Los GAO, por su parte, son “los que bajo una dirección de un mando responsable ejerzan sobre un territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”. La Directiva número 15 sólo identifica en esta categoría al Clan del Golfo (también conocido como Los Urabeños, Clan Úsuga o Autodefensas Gaitanistas de Colombia, con presencia en el municipio de Soacha del estudio de caso, Los Puntillos y Los Pelusos.

Balcazar (2017: 59) indicaba que estos nuevos actores han reemplazado a las antiguas fuerzas de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) tras la desmovilización en 2005, “uniendo fuerzas con organizaciones de narcotraficantes y supuestamente involucradas en desapariciones forzadas, torturas, secuestros, trata de personas, 'limpieza social' y desplazamientos internos”. Del mismo modo, en su 23° informe a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Secretario General de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia señalaba que una de las principales consecuencias de esta violencia son los escenarios de control coercitivo en comunidades urbanas que impiden “la consolidación de las bases organizativas comunitarias y la movilización social para hacer valer los derechos” (MAPP / OEA: 2017: 1).

Antes de cerrar este apartado es importante señalar que en América Latina y, por ende, en Colombia, una de las consecuencias más visibles de la violencia urbana originada por grupos armados ilegales es el ‘*desplazamiento urbano*’. Éste, según la definición del CICR (2018: 14), es el desplazamiento interno hacia y dentro de entornos urbanos, es decir, de rural a urbano, interurbano o intraurbano, sin cubrir el movimiento de personas que huyen de las ciudades a las áreas rurales. Este tipo de desplazamiento se produce en unas circunstancias extremas y se acompaña de una gran vulnerabilidad, porque tiene graves riesgos de protección que a menudo persisten después del desplazamiento, debido a la persecución de los grupos armados y porque esta población enfrenta nuevas amenazas y puede verse obligada a huir nuevamente. Así, el desplazamiento urbano se produce por la violencia criminal causante de una inseguridad general, el deterioro de la calidad de vida y de las oportunidades de subsistencia, así como por amenazas directas o ser víctimas del reclutamiento forzado, la violencia sexual, la extorsión, el asesinato o la desaparición (Cotroneo, 2017: 292).

Esta investigación se centra en los desplazados urbanos que han encontrado en los asentamientos informales la última alternativa de supuesto refugio con comunidades locales de acogida y que sufren, especialmente, un *desplazamiento de carácter intraurbano*, una nueva tipología de desplazamiento interno donde, atendiendo a Atehortúa (2009: 102), se tienen que producir cuatro circunstancias: (i) producirse en un entorno concreto –urbano o conurbano-; (ii) a raíz de un conflicto como factor determinante; (iii) donde la víctima huye de manera inmediata para mantener la vida o la libertad; y (iv) se produce una vulneración de derechos “producto del redesplazamiento”, puesto que como ocurre en el caso colombiano afecta generalmente a población desplazada.

Así, el desplazamiento intraurbano es la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer un control social y territorial (Atehortúa, 2009: 99-114). En este sentido, la violencia común u organizada que afecta a municipios y grandes ciudades de la región obliga a individuos o familias enteras a moverse obligatoriamente de un sector de la ciudad a otro o, incluso, de barrio en barrio o de cuadra en cuadra, siempre “en iguales o peores condiciones” (Ospina y Zapata, 2004: 14).

Una de las principales características del desplazamiento intraurbano es el espacio urbano donde tiene lugar, como señala CODHES (2013: 22), en barrios marginales donde las acciones violentas y hechos de coacción que afectan al orden público “obligan a los habitantes (...) a abandonar su lugar de residencia y huir de manera temporal hacia otros sectores de la ciudad para evitar el peligro que representa el conjunto de hechos victimizantes a los que son sometidos en medio de las disputas”.

Por este motivo, las dos razones por las que se reconoce un desplazamiento intraurbano son el abandono del hogar y la existencia de coacción. Respecto a la primera se percibe, por lo tanto, que no es necesario huir de la localidad sino simplemente abandonar el lugar de residencia o las actividades económicas habituales. En este sentido se percibe como un desplazamiento de naturaleza temporal y, como señala CODHES (2013: 22), “en la mayoría de los casos, individual (aunque cada vez tiende a presentarse más de manera masiva)”. En segundo lugar, la coacción hace referencia a “aquella situación que es producida por circunstancias que puedan perturbar o perturben el orden público, y que sean factor para la salida forzada” (Atehortúa, 2009: 103).

Esto refuerza el entendimiento de este desplazamiento como una consecuencia de las otras situaciones de violencia en las ciudades latinoamericanas, más allá del reforzamiento mutuo entre la delincuencia común, las acciones de grupos armados ilegales y la urbanización de conflictos armados. Se configura también como un fenómeno estratégico de control sobre economías ilegales y legales y “como una

consecuencia de la debilidad de las instituciones civiles del Estado y de una respuesta deficiente de la fuerza pública en sectores marginales de las urbes, en lugares donde los índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas son muy altos” (CODHES, 2013: 23). Sin embargo, el desplazamiento intraurbano, por ocurrir de manera gradual y menos obvia –gota a gota e incluso ser visto como un movimiento voluntario-, tiene una falta de reconocimiento por parte de las autoridades lo que contribuye todavía más a su baja visibilidad:

“(…) particularmente en contextos de violencia urbana (...) Cuanto más corta es la distancia física entre el lugar de residencia habitual y la ubicación de desplazamiento, más se puede denunciar como un movimiento ordinario de un lugar a otro dentro de la misma ciudad, excepto cuando se produce en gran escala” (Cotroneo, 2017: 303 y 304).

### **3.3. Asentamientos informales: un proceso cíclico de fragilidad y violencia generador de vulnerabilidad**

Las características de los asentamientos informales, derivadas de su fragilidad y del padecimiento de las diferentes expresiones de la violencia urbana, provoca que los habitantes de estos contextos urbanos, las personas desplazadas internamente y sus comunidades de acogida, estén, a pesar de sus capacidades, en una situación prolongada de vulnerabilidad. Esta condición de vulnerabilidad, ya presente en las personas desplazadas internamente, provoca que los habitantes de los asentamientos informales experimenten patrones de segregación social y espacial en zonas de pobreza, donde las viviendas son de mala calidad y carecen de seguridad de la tenencia, servicios e infraestructuras básicas para vivir con dignidad (UN-HABITAT III, 2015: 1).

Precisamente, la vulnerabilidad y la capacidad son dos conceptos fundamentales para las intervenciones humanitarias y, además, están recogidos en la definición de fragilidad de la OCDE (2016), enunciada anteriormente. Por lo tanto, son dos conceptos clave en esta investigación. En este sentido, se ha optado por utilizar las definiciones armonizadas del Grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre indicadores y terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres (OWEG por sus siglas en inglés).

De este modo, la vulnerabilidad, centrada en esta investigación en la población de los asentamientos informales, está formada por “las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de un individuo, una comunidad, activos o sistemas a los impactos de los peligros” (OWEG, 2016: 26). La capacidad es, por su parte, “la combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad para gestionar y reducir los riesgos y fortalecer la resiliencia” (OWEG, 2016: 25). En concreto, las capacidades de afrontamiento son los mecanismos que permiten absorber, resistir o evitar que los choques provoquen una reacción negativa en cadena, es decir, las capacidades que mitigan los riesgos (OECD, 2016: 72).

La vulnerabilidad es el concepto fundamental para diseñar y enfocar adecuadamente las intervenciones humanitarias (Churruca, 2014: 46; Bailey y Barbelet, 2014: iii). En este sentido, la naturaleza informal de estos asentamientos urbanos “limita las oportunidades (capacidades) para reducir estas vulnerabilidades” (énfasis añadido) (Earle, 2016: 79). Por lo tanto, la vulnerabilidad también es entendida como lo opuesto a la capacidad, de manera que “aumentar la capacidad significa reducir

vulnerabilidad” (Cardona y Simmons, 2013: 72; Churruca, 2014: 54)<sup>25</sup>. Tanto el concepto de resiliencia como el de protección en acción humanitaria son explicados en el siguiente apartado.

A modo de recapitulación, los asentamientos informales son, como se ha analizado a lo largo del capítulo, contextos humanitarios en los que se pueden observar la continuación o el proceso cíclico entre fragilidad y violencia lo que sitúa a la población en una situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta la ya vulnerabilidad de las personas desplazadas internamente, víctimas del conflicto armado y la violencia en Colombia (Pontes Nogueira, 2014: 11). En concreto, los desplazados urbanos pueden caer en una “espiral viciosa de desplazamientos múltiples y una vulnerabilidad creciente” debido a los riesgos para su seguridad y protección (Cotroneo, 2017: 293). Diversos autores apuntan hacia esta teoría. Tedesco (2009: 12) señala que la violencia urbana se convierte “en causa y consecuencia de la incapacidad del Estado y la ausencia de desarrollo económico”. Por su parte, Gutiérrez y Jaramillo (2004: 30) plantean el entorno urbano frágil como un catalizador indirecto de la violencia urbana. Finalmente, Moser (2004: 3-16) considera que la fragilidad es, simultáneamente, una causa y una consecuencia de la violencia urbana.

Por lo tanto, la comunidad humanitaria, como se observa en la figura 4, se enfrenta a una espiral -círculo vicioso- donde la vulnerabilidad prolongada y el riesgo de los habitantes de los asentamientos informales, especialmente los desplazados urbanos, es causada entre las dos variables: fragilidad y violencia.

---

<sup>25</sup> También resulta interesante recoger la definición de vulnerabilidad que ECHO (2016: 10 y 21) tiene en sus directrices políticas sobre protección humanitaria. Define ésta como las circunstancias de la vida (por ejemplo, pobreza, educación) y/o discriminación basada en características físicas, sociales u otras (sexo, discapacidad, edad, etnia, religión, orientación sexual, estatus legal, etc.) que reducen la capacidad de las personas, hogares y/o comunidades para resistir el impacto adverso de factores estresantes externos, así como para disfrutar del igual acceso a los derechos, los servicios y los medios de subsistencia.

Otra definición sobre vulnerabilidad relacionadas con la acción humanitaria es la recogida por el Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU (DESA por sus siglas en inglés), según la cual la vulnerabilidad es multidimensional y está determinada “por factores estructuralmente arraigados que se cruzan, incluida la desigualdad, la discriminación basada en el género, la edad, la etnia, la raza, la religión y la cultura; el acceso desigual a servicios básicos (como salud y educación); y las oportunidades desiguales para la participación política y el ejercicio en la toma de decisiones políticas, entre otros” (DESA, 2016: 24).

**Figura 4: Los asentamientos informales: un proceso cíclico entre fragilidad urbana y violencia**



Fuente: elaboración propia

#### 4. La llegada de la acción humanitaria a la ciudad: hacia nuevas formas de trabajar

En esta investigación se entiende que, hasta ahora, el objetivo de la acción humanitaria era proporcionar una respuesta de emergencia ante una crisis humanitaria o inmediatamente posterior a ésta, a través de operaciones de asistencia, socorro y protección basadas en las necesidades y destinadas a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana, dondequiera que surja la necesidad, si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo (Consejo de la Unión Europea, 2008)<sup>26</sup>.

Sin embargo, como se plantea en este apartado, se entiende la acción humanitaria desde una perspectiva crítica mediante la cual se debe de repensar la idiosincrasia de las intervenciones humanitarias más allá del objetivo de salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano mediante una respuesta de emergencia. En este sentido, actualmente el sector humanitario debate, y aquí se enmarca esta investigación, sobre la importancia de incluir el enfoque de construcción de resiliencia y su aportación a las estrategias de protección, especialmente ante crisis urbanas con población desplazada internamente. ¿El objetivo? Responder desde la asistencia y la protección salvaguardando la dignidad humana, como un claro nexo entre el humanitarismo y el desarrollo: “La ayuda humanitaria sigue siendo esencial para los desplazados internos, pero se necesitarán intervenciones de desarrollo a más largo

<sup>26</sup> Por crisis humanitarias, ECHO (2016: 6) entiende los eventos o series de eventos que representan una amenaza crítica para la salud, la seguridad o el bienestar de una comunidad u otro grupo grande de personas. La crisis humanitaria puede tener causas naturales o provocadas por el hombre, puede tener un inicio rápido o lento y puede ser de duración corta o prolongada.

plazo para resolver los desafíos subyacentes que prolongan el desplazamiento de millones de personas” (IDMC, 2020: 13).

La llegada paulatina del sistema internacional humanitario a las ciudades se produjo por el imperativo de responder a determinados conflictos armados y desastres en zonas urbanas y, más recientemente, debido a las otras situaciones de violencia, señaladas en los apartados anteriores.

Respecto a los primeros, la década de los noventa se inició con tres guerras que afectaron dramáticamente a las poblaciones urbanas de Mogadiscio (Somalia), Sarajevo (Bosnia Herzegovina) y Freetown (Sierra Leona). Entre 2005 y 2006, el conflicto en Iraq provocó que miles de personas se desplazasen hacia ciudades en Oriente Medio como Ammán, Beirut y Damasco y, recientemente, las guerras de Siria, Yemen o Libia también han obligado a la acción humanitaria a responder al desplazamiento en zonas urbanas no solo de Oriente Medio, sino también de Europa (Brown, et al. 2015).

En cuanto a la respuesta humanitaria a desastres, este año se ha cumplido el décimo aniversario del terremoto de Haití (2010) que causó 230.000 víctimas, dejó 300.000 heridos y la pérdida del hogar para 1.5 millones de personas. Precisamente, la respuesta urbana de emergencia al terremoto de Haití y al brote de cólera posterior ha sido calificada en numerosos círculos humanitarios como un fracaso. A este respecto, el artículo de Jean-Marc Biquet (MSF), ‘Haití: entre la emergencia y la reconstrucción. Una respuesta inadecuada’, recogía una larga lista de publicaciones que describen y analizan las deficiencias del sistema internacional en las zonas urbanas de Haití (Biquet, 2013).

Por último, la violencia urbana se ha convertido en el problema humanitario más grave en países como México, Colombia, Venezuela, Brasil y la región de Centroamérica. Durante más de media década, el CICR ha estado “probando en silencio” nuevos programas para proteger a los civiles y facilitar un mejor acceso a los servicios básicos en zonas urbanas de San Salvador, Tegucigalpa, Ciudad Juárez, Río de Janeiro, Medellín, Tumaco y Quibdó. Del mismo modo, MSF también ha iniciado actividades y proyectos relacionados con la prevención de la violencia y la salud mental, para trabajar con los jóvenes en riesgo, incluidas las mujeres y las niñas, en los barrios de ciudades de América Central, Brasil y Colombia (Sanderson, 2019). Precisamente, uno de los motivos principales por los que la acción humanitaria comenzó a intervenir en ciudades, además de por determinados conflictos y desastres, fue porque las ciudades a menudo tienen niveles extremadamente altos de pobreza crónica, una provisión de servicios deficiente y altos niveles de violencia directa. La situación de vulnerabilidad prolongada de los habitantes de determinados asentamientos informales, particularmente donde reside población desplazada internamente, así como la situación de fragilidad y violencia que exacerba los riesgos de protección han provocado que determinados contextos urbanos se hayan convertido en espacios de obligada intervención para la acción humanitaria.

Ante los conflictos, desastres y otras situaciones de violencia en las ciudades, el sistema humanitario extrapoló su experiencia rural y en campamentos a las necesidades urbanas. Sin embargo, los estudios de Clermont et al. (2011) y de Grünewald et al. (2012) señalaron la necesidad de evitar campamentos de reubicación ubicados en los bordes de las ciudades. Sugerían que estos pueden aumentar el desplazamiento y el movimiento de la población, ya que las comunidades circundantes mostraban interés por aprovechar los nuevos servicios de los campamentos cercanos a las ciudades y, por consiguiente, podía provocar nuevas tensiones entre la comunidad local y las personas desplazadas internamente.

Surgieron así los primeros estudios que reclamaban la necesidad de analizar las consecuencias de los asentamientos en las respuestas humanitarias urbanas (Delap, 2000; Fallahi, 2007). Estas

investigaciones cuestionaban cómo pueden los actores humanitarios comprender las fuentes subyacentes de vulnerabilidad urbana y apoyar a las comunidades de acogida y las personas desplazadas internamente, teniendo que realizar una reflexión profunda sobre cuáles son las similitudes y diferencias en las condiciones y limitaciones que enfrentan ambas poblaciones, particularmente en los asentamientos informales.

La necesidad de planificar la respuesta urbana, considerando áreas geográficas y sectores concretos, se ha convertido en una de las áreas de reflexión más importantes en el actual debate humanitario-urbano. Esto se debe, en gran medida, debido a que el tamaño de las poblaciones urbanas y la escala de necesidades claramente limita la contribución que cualquier actor puede hacer (Ramalingman, B. y Knox Clarke, P., 2012). Únicamente las grandes agencias con una flexibilidad significativa y el potencial para recaudar fondos adicionales son capaces de no tener tan definido desde el principio el alcance sectorial y geográfico de sus intervenciones, así como una coordinación completamente cohesionada con el resto de los actores, especialmente las comunidades y las autoridades locales (Brown, et al. 2015).

Por este motivo, la Alianza Global para Crisis Urbanas (GAUC por sus siglas en inglés)<sup>27</sup>, una comunidad de práctica multidisciplinaria y colaborativa que trabaja para prevenir, prepararse y responder de manera efectiva a las crisis humanitarias en entornos urbanos, incluyó en 2016 una serie de recomendaciones específicas para, en estos contextos, apoyar los medios de vida, participar en la provisión de refugios y adoptar un enfoque basado en áreas o asentamientos (*area-based approach*).

En la actualidad, este enfoque es muy popular al centrarse en los vecindarios como el punto de partida para la participación y, además, está fuertemente orientado a apoyar a los actores locales para que participen en la recuperación y la mejora de sus entornos. En la práctica, defiende Sanderson (2019: 83), el enfoque de área “se parece más a un enfoque de desarrollo que quizás a un enfoque humanitario tradicional”. Precisamente, este enfoque fue utilizado por los actores humanitarios en Altos de la Florida.

El objetivo del enfoque de área es apoyar “a las personas después de un desastre en un lugar específico para realizar una transición efectiva del socorro a la recuperación; funciona con estructuras existentes y se puede ampliar” (IFRC y UNHCR, 2018). El grupo de trabajo sobre el clúster global de refugio (GSCWG por sus siglas en inglés) (2018), aunque reconoce pequeñas diferencias en las definiciones de las respectivas agencias, conceptualiza el enfoque basado en área en torno a cuatro características: geográfica, multisectorial, inclusiva y participativa (Schell, Hilmi y Hirano, 2020: 16).

Además, el GSCWG identificó, tras analizar 30 estudios de caso, el siguiente punto en común de los enfoques de área: estos están centrados en el fortalecimiento de la capacidad de los actores locales, es decir, la construcción de resiliencia, como se explica posteriormente, por lo que se trata de un enfoque que requiere de significativos recursos e inversión de tiempo. Por ello, es un enfoque que permite comprender de manera conjunta las respuestas humanitarias y de desarrollo. En este sentido, los

---

<sup>27</sup> La GAUC asumió 51 compromisos individuales de la reunión de más de 65 organizaciones desde redes de gobiernos locales, agentes humanitarios y de desarrollo y asociaciones profesionales para lograr un cambio fundamental de la acción humanitaria en las ciudades y otros centros urbanos. El objetivo de dichos compromisos era aumentar el acceso de los agentes humanitarios al asesoramiento especializado sobre las cuestiones urbanas, sobre el fomento de la resiliencia urbana y sobre la adopción de instrumentos y prácticas de asistencia humanitaria para los contextos urbanos. La misión específica de la alianza es proveer una plataforma innovadora para una comunidad de práctica global, multidisciplinaria y de colaboración, incluyendo y capacitando a las comunidades afectadas y los líderes municipales - del gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado - Prepararse para responder eficazmente a las crisis humanitarias urbanas y moverse de manera constructiva.

asentamientos informales se pueden entender como un contexto de oportunidad para la acción humanitaria, primero, por el propio contexto urbano y, segundo, por el trabajo con personas desplazadas internamente.

Todavía hoy los análisis indican que los actores humanitarios y de desarrollo no han prestado suficiente atención a la comprensión de las dinámicas de los contextos y las necesidades de las personas en áreas urbanas (Mowjee et al., 2015: 24). En los últimos años, el aumento de las emergencias en estos entornos ha desafiado los estándares del sistema humanitario, haciendo más visible la necesidad de mejorar la comprensión y la capacidad de adaptarse a los contextos (ALNAP, 2018: 20). Los debates actuales señalan que se está ante una oportunidad robusta para analizar los contextos de una manera más específica y compartida entre los actores, con el fin de comprender las causas, las necesidades y las prioridades inmediatas y a más largo plazo de estas crisis prolongadas relacionadas con el desplazamiento urbano (Mowjee et al., 2015: 10).

Junto con la prudencia a la hora de generalizar sobre la cobertura en áreas urbanas<sup>28</sup>, puesto que “cada situación presenta una imagen diferente de las necesidades, vulnerabilidades y condiciones de acceso” (ALNAP, 2018: 125), la obligación de centrar la ayuda en las personas, un compromiso central de la WHS, copa las discusiones actuales (OCHA, 2017: 6). En este sentido, el desafío por solventar es la pobre cobertura de los desplazados urbanos fuera de campamentos y, por lo tanto, el afrontamiento tanto de sus necesidades como de las de la comunidad de acogida, a través de enfoques que promuevan la cohesión social y avancen hacia soluciones duraderas (ALNAP, 2018: 125).

De esta manera, el desplazamiento urbano es un fenómeno que obliga al sistema, como se plantea a continuación, a “pensar diferente” a lo largo del espectro de asistencia humanitaria-desarrollo-paz (World Bank, 2017: 3). El principio ‘no dejar a nadie atrás’ (*leaving no one behind*), formulado en los ODS y la Agenda 2030, advierte del gran reconocimiento que tiene el trabajo conjunto de los actores humanitarios, de desarrollo y de paz para afrontar las necesidades de los más vulnerables, ya que “(...) para aquellos cuyas vidas y medios de vida están en riesgo (...) la distinción entre asistencia humanitaria, desarrollo y construcción de la paz no tiene sentido porque estos desafíos afectan a la vida de las personas de manera unificada y simultánea” (ICVA, 2017: 11).

En los últimos años el trabajo humanitario se ha visto influenciado por la tendencia de la urbanización y el crecimiento poblacional en ciudades. Así, desde 2007 el sector humanitario se ha tenido que adaptar a que, por primera vez en la historia, la proporción de población mundial en áreas urbanas es superior a la rural (UN-DESA, 2014 y 2018). La comunidad humanitaria motivada, entre otras, por tendencias como la urbanización y el desplazamiento interno, 22 años después de la aprobación de los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno (1998), ha comenzado a plantearse nuevas formas de trabajar recogidas principalmente en la iniciativa NWoW, surgida en 2016 a raíz de la WHS, y en la Nueva Agenda Urbana.

La frase una “nueva forma de trabajar” (“*new way of working*”) apareció por primera vez en el documento ‘Trascendiendo la división humanitaria-desarrollo. Compromiso con la acción’ (WHS, 2016c). Este compromiso, el germen de la iniciativa NWoW, fue asumido por el ex Secretario General, Ban Ki-Moon, ocho agencias de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Banco Mundial. El NWoW es un método de trabajo que recoge el compromiso central de la WHS de colocar a las personas en el centro de la toma de decisiones y las intervenciones (*people centred*). Además, la iniciativa apuesta porque una gama diversa de actores humanitarios, de

---

<sup>28</sup> El grado en que la acción del sistema humanitario internacional llega a todas las personas necesitadas (ALNAP, 2018: 35).

desarrollo y, cuando corresponde, de paz intervengan para lograr resultados colectivos (*collective outcomes*), a lo largo de varios años, en función de su ventaja comparativa (*comparative advantage*), con un gran énfasis en la prevención (*prevention oriented*). Este enfoque se aplica a un contexto específico (*context specific*) y está destinado a reforzar, en lugar de reemplazar, las capacidades nacionales y locales existentes (*localization*) por medio de la construcción de resiliencia (OCHA-PDSB, 2017: 6).

La iniciativa NWoW recoge cuatro criterios en auge en el humanitarismo moderno y que parece imprescindible incorporarlos en las respuestas urbanas. En esta investigación se ha seguido el enfoque de ALNAP (2018) para entender la complementariedad, la localización, la conectividad y la sostenibilidad, con el fin de observar su reflejo en la intervención humanitaria en el estudio de caso.

1. La complementariedad pretende conseguir respuestas más integradas que incluyan a los actores locales y nacionales y a las organizaciones de base en el camino hacia la localización de las respuestas (GAUC, 2016; Sanderson y Sitko, 2017; Emmens y Clayton, 2017; IARAN, 2017).
2. La localización consiste en el empoderamiento de los liderazgos de ONGs locales y nacionales, de organizaciones de base y comunitarias, así como de las autoridades nacionales y los municipios a nivel urbano (OCHA, 2017: 15).
3. La conectividad no sólo busca construir el nexo humanitario-desarrollo sino también incorporar el enfoque de resiliencia, clave para fortalecer las capacidades locales y, por lo tanto, las estrategias de protección en contextos urbanos informales (Suárez Ojeda et al., 2007; Béné et al., 2012; Pelling, 2011; Patel y Nosal, 2016; Kaika, 2017).
4. La sostenibilidad de las respuestas externas se centra en obtener resultados positivos a largo plazo para las personas y las sociedades que reciben apoyo. Este criterio depende directamente de la capacidad de colaboración entre los actores (complementariedad) y del fortalecimiento de las capacidades locales y nacionales (localización, conectividad y resiliencia) (ALNAP, 2018: 273-275). Así, el compromiso con las contrapartes locales, incluyendo a las autoridades y a las organizaciones comunitarias, permitiría una mayor aceptación, apropiación y sostenibilidad de las intervenciones humanitarias a través de estrategias de salida más adecuadas, como se plantea en el capítulo cuarto (DG ECHO, 2018: 17).

La utilización de estos criterios en esta investigación, explicados en profundidad en los siguientes apartados, se debe a que, en contextos urbanos, el factor de complementariedad adopta enfoques que sugieren la necesidad de ir hacia una ayuda más integrada, con la ampliación hacia las capacidades locales y nacionales, recogido en el término localización, y a través de enfoques como la construcción de resiliencia y la protección.

En este sentido, las ideas recogidas en la iniciativa NWoW son observadas en esta investigación como una oportunidad para fortalecer el necesario nexo humanitario-desarrollo, a través del trabajo de varios años, con la ventaja de una respuesta colaborativa entre los múltiples actores presentes en los contextos urbanos (complementariedad) y con esfuerzos que refuercen y fortalezcan las capacidades existentes a nivel nacional y local (localización-conectividad-resiliencia) (OCHA, 2017: 6).

Para lograr este objetivo en zonas urbanas se plantea que dos estrategias son fundamentales, una de protección y otra de resiliencia, conceptualizadas en profundidad hacia el final del capítulo. La protección es un sector particularmente relevante en las intervenciones urbanas (DG ECHO, 2018, 6) y, de hecho, el auge del fenómeno del desplazamiento interno fue una de las causas que impulsaron las discusiones sobre protección en acción humanitaria (Ferris, 2011: 271). Además, el abordaje de las necesidades urgentes de protección de las personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida es especialmente desafiante en entornos urbanos, contextos donde los patrones del

desplazamiento interactúan con la vulnerabilidad y la resiliencia de las personas y las ciudades, así como con fenómenos como la violencia urbana (Cotroneo, 2017: 287 y 308). De este modo, el enfoque de construcción de resiliencia plantea una mejor articulación de la respuesta a crisis humanitarias en zonas urbanas en torno al empoderamiento, es decir, el fortalecimiento de las capacidades como medio para la protección.

A este respecto, la acción humanitaria esencialmente consiste, como señaló el humanitario suizo, Jean Pictet (1979: 4), en “proteger la vida y la salud y garantizar el respeto al ser humano”. El trabajo humanitario, entendido como la protección del ser humano en su totalidad, tiene como meta garantizar la asistencia material (necesidades como alimentos, agua, refugio y asistencia médica), la integridad física (seguridad), el bienestar psicológico, así como preservar la dignidad e integridad de las personas<sup>29</sup>.

En esta investigación se entiende que la protección es un objetivo de la acción humanitaria para, a través de determinadas actividades, lograr el goce efectivo de los derechos. De esta manera, la protección se alcanza a través de una estrategia que promueva y asegure el cumplimiento de derechos. En esta investigación se utiliza la definición de protección adaptada en 1999 por el CICR y ONGs de derechos humanos y, posteriormente, aceptada por el IASC y el Grupo de Trabajo del Clúster de Protección de la ONU:

“Todas las actividades destinadas a obtener el pleno respeto de los derechos del individuo de acuerdo con la letra y el espíritu de los cuerpos legales relevantes (es decir, derechos humanos, derecho internacional humanitario y de refugiados). Los actores humanitarios y de derechos humanos realizarán estas actividades de forma imparcial y no por motivos de raza, origen nacional o étnico, idioma o sexo”<sup>30</sup>.

Por su parte, la resiliencia es entendida en esta investigación como las actividades que “permiten a las personas desarrollar su capacidad de recuperación ante situaciones difíciles” (CHS, 2003: 10). Se trata de un enfoque “de abajo hacia arriba” porque su objetivo es desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para tomar decisiones informadas y actuar en su propio nombre. Desde la acción humanitaria la resiliencia, además de desarrollar el potencial de las personas, también debe de permitir encontrar formas de participación en las soluciones, incluidas las humanitarias, para garantizar su protección. En este sentido, la definición de resiliencia en el trabajo humanitario utilizada en esta investigación es la siguiente:

“La capacidad de las personas, los hogares y las comunidades (...) para prevenir, resistir, absorber, adaptarse, responder y recuperarse de manera positiva, eficiente y efectiva cuando se enfrentan a una amplia gama de riesgos, manteniendo un nivel aceptable de funcionamiento y sin comprometer las perspectivas a largo plazo para el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad, los derechos humanos y el bienestar para todos” (UNDG/IASC, 2015).

Por lo tanto, la resiliencia en la acción humanitaria se ha convertido en una “lente útil” para la adaptación del sector al trabajo en contextos urbanos, ya que enfatiza “la transformación de un sistema dado (individuo o comunidad) en uno fundamentalmente nuevo (y mejor) tras un cierto grado de estrés (...) no sólo restaura la funcionalidad, sino también corrige las estructuras sociales, políticas y económicas existentes que pueden haber aumentado la exposición y la capacidad limitada para hacer frente a la crisis” (énfasis añadido) (Patel y Nosal, 2016: 3 y 4). De esta manera, el objetivo individual y comunitario de la resiliencia para el humanitarismo sería el de “sobrepasar a desastres y situaciones masivas de adversidad y construir sobre ellas” (Suárez Ojeda et al., 2007).

<sup>29</sup> Según el Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria el objetivo debe de ir más allá de las meras necesidades materiales y cubrir los temas más amplios de seguridad personal y dignidad.

<sup>30</sup> En esta investigación también se han tenido en cuenta la definición de protección de Norah Niland (2015: 5) y la del Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:42008X0130\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/LSU/?uri=CELEX:42008X0130(01)) (consultado el 23 de enero del 2018).

Así entendida, se plantea la resiliencia en esta investigación como un desafío al *status quo* desde las capacidades de absorción, adaptación y transformación, a nivel individual, comunitario y/o del hogar, para responder y hacer frente a las crisis (Béné et al., 2012). Pelling (2011) desarrolló esta idea a través del concepto de ‘adaptación’ al cambio climático, entendido como “el proceso a través del cual un actor puede reflexionar y promulgar un cambio en aquellas prácticas e instituciones subyacentes que generan las causas originarias y próximas del riesgo, y donde se enmarca la capacidad para hacer frente y adaptarse al cambio climático” (Pelling, 2011: 78).

Pelling (2011: 78), precisamente, relacionaba la ‘transformación’ con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ésta se logra a través del abordaje de las causas profundas originarias de las crisis para instaurar cambios y “reformas de los regímenes políticos y económicos, así como de los discursos culturales asociados al desarrollo, la seguridad y los riesgos” (Hordijk et al., 2014: 132). La transformación, por lo tanto, se refiere a las causas de la vulnerabilidad que son más amplias y menos visibles, y que se encuentran en las esferas sociales, culturales, económicas y políticas que a menudo se superponen y actúan (Pelling, 2011: 98). La ‘transformación’ sería, por lo tanto, el resultado final de la resiliencia aplicada al humanitarismo actual.

Esta investigación defiende que, por supuesto, debido a la situación de vulnerabilidad prolongada de las personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida, el sector humanitario puede y debe contribuir a construir la resiliencia de la comunidad, pero también de los agentes y los gobiernos locales. Sin embargo, también se defiende que el objetivo humanitario primordial todavía debería de ser cambiar las prácticas que crearon la necesidad de construir resiliencia en primer lugar.

Finalmente, se quiere concluir este apartado con una postulación teórica, política y ética de esta investigación. De la manera que el arquitecto británico John F. Turner (1969: 108 y 119) planteaba críticamente que estos sectores urbanos más desfavorecidos son asentamientos humanos en contextos urbanos informales, es decir, bajo la premisa de que “la tragedia no es que existan asentamientos, lo cual es inevitable, sino que la mayoría son mucho peores de lo que deberían haber sido”. Con esta lógica, el desafío, todavía hoy vigente, a la hora de analizar e intervenir en estos contextos no era (es) cómo erradicarlos si no cómo hacerlos habitables con dignidad.

#### **4.1. La Cumbre Humanitaria Mundial y la Nueva Agenda Urbana: crece la importancia de la resiliencia y la protección**

La WHS tenía el objetivo de reformar la industria de la ayuda humanitaria para reaccionar de manera más efectiva a las crisis actuales. En la cumbre la urbanización fue una cuestión que atravesó transversalmente los cuatro temas principales: (1) eficacia humanitaria; (2) transformación a través de la innovación; (3) reducción de la vulnerabilidad y gestión del riesgo; y (4) atención a las necesidades de las personas en conflictos. En este sentido, algunos de los temas priorizados en la cumbre, recogidos en el *Grand Bargain*, un acuerdo entre los principales donantes y proveedores de ayuda internacional para mejorar la eficacia de la ayuda humanitaria, son de relevancia en esta investigación: la posibilidad de replicar a nivel mundial la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala); el fomento de la resiliencia mediante la mejora de las capacidades locales con un enfoque participativo e inclusivo; la localización a través de socios u organizaciones locales y, por lo tanto, la participación de las poblaciones afectadas en el diseño de los proyectos; así como el nexo humanitario-desarrollo con áreas comunes como la propia resiliencia y la protección (Grand Bargain, 2016).

Un resultado muy importante de las consultas para la WHS fue la creación del grupo de expertos organizados en la GAUC, el vehículo a través del cual se están implementado las recomendaciones urbanas incluidas en el *Synthesis Report* de la WHS. La GAUC es un esfuerzo conjunto y global que se

basa en la estrategia para enfrentar desafíos humanitarios en áreas urbanas, desarrollada por el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad (IASC por sus siglas en inglés). Precisamente, una de las mayores preocupaciones recogida por la GAUC es la concentración de la pobreza urbana en asentamientos informales de rápido crecimiento, en riesgo y en su mayoría no planificados. La visión de esta alianza se focaliza en:

“Buscar un mundo en el que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, y en los que las comunidades urbanas, sus líderes y sus miembros tengan el poder, las capacidades y los recursos para abordar con éxito el riesgo y la realidad de las crisis humanitarias, para mitigar los impactos de la crisis sobre los más vulnerables y permitir que los miembros afectados de la comunidad determinen con dignidad el curso de sus vidas y su futuro” (WHS, 2016b: 9).

Esencialmente, dos de los cuatro objetivos temáticos de la GAUC (2015a) son (1) la protección de las personas vulnerables, la vivienda, los servicios básicos y las infraestructuras; y (2) asegurar que las iniciativas se concentren en la construcción de resiliencia urbana, entendida como un compromiso y un marco común para alinear los objetivos de derechos humanos, humanitarios y de desarrollo. Especialmente relevante para esta investigación es que las recomendaciones de la alianza conectan la resiliencia y la protección puesto que para construir resiliencia es necesario alinear las prioridades inmediatas de protección (WHS, 2016a). En este sentido, la seguridad (*safety*) y la resiliencia son dos principios básicos recogidos en el *Synthesis Report* de la WHS. Precisamente, el principio de seguridad se centra en colocar a la protección en el centro de la acción humanitaria, ya que “proteger la seguridad y la dignidad de las personas es un objetivo primordial de la acción humanitaria” (WHS secretariat, 2015: 2).

Junto con la WHS, en 2016 fue clave la conferencia de la ONU, Hábitat III, tras la cual los Estados Miembros publicaron en 2017 la Nueva Agenda Urbana para los próximos 20 años. Un documento de 24 páginas orientado a la acción que proporciona los principios, políticas y estándares globales necesarios para lograr un desarrollo urbano sostenible, con el fin de transformar la manera en que se construye, gestiona, opera y se vive en las ciudades de hoy en día.

La Nueva Agenda Urbana pone de relieve algunos temas persistentes que se relacionan con esta investigación como el incremento demográfico urbano, el aumento de residentes en asentamientos informales, la exclusión, así como el aumento de la desigualdad y la inseguridad (United Nations, 2017). En la nueva agenda, dos de los compromisos más significativos para el marco de esta investigación fueron el cuarto, fortalecer la resiliencia en las ciudades y reducir el riesgo y el impacto de los desastres, y el sexto, respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria.

Además, en esta nueva agenda se explicita la necesidad de poner el foco de atención y análisis en los asentamientos informales. En su punto 25 se señala que “la desigualdad creciente y la persistencia de múltiples dimensiones de la pobreza, incluido el aumento del número de habitantes de barrios marginales y asentamientos informales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo” (United Nations, 2017: 13). Del mismo modo, en la figura 5, se observan diversos puntos que hacen referencia a la importancia de proteger a los habitantes de los asentamientos informales<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Diferentes puntos como: sobre las especiales necesidades de energía y transporte de la población (punto 54), en cuestiones referidas a la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos, y sobre la gestión y la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles para reducir la vulnerabilidad y el riesgo, especialmente en las zonas propensas a los riesgos de los asentamientos informales (punto 77), sobre la renovación, la regeneración y la adaptación, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales (punto 97), sobre la integración de medidas de seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia (punto 103), sobre

Algunos puntos de la Nueva Agenda Urbana que hacen referencia a la protección de los habitantes en asentamientos informales son los siguientes. En primer lugar, se destacan las especiales necesidades de energía y transporte de la población (punto 54), en cuestiones referidas a la resiliencia de las ciudades y los asentamientos humanos, y sobre la gestión y la reducción del riesgo de desastres a todos los niveles para reducir la vulnerabilidad y el riesgo, especialmente en las zonas propensas a los riesgos de los asentamientos informales (punto 77), sobre la renovación, la regeneración y la adaptación, incluida la mejora de los barrios marginales y los asentamientos informales (punto 97), sobre la integración de medidas de seguridad urbana y la prevención de la delincuencia y la violencia (punto 103), sobre el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas (punto 107).

En concreto, el punto 109 y 110 son particulares de asentamientos informales:

- Punto 109. Estudiaremos la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, según proceda, para mejorar y, en la medida de lo posible, prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales, con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades. Estas estrategias deberían incluir, cuando proceda, el acceso a viviendas sostenibles, adecuadas, seguras y asequibles, servicios sociales básicos y espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad, y deberían promover la seguridad de la tenencia y su regularización, así como medidas para la prevención de conflictos y la mediación.
- Punto 110. Apoyaremos los esfuerzos por definir y reforzar sistemas de vigilancia inclusivos y transparentes para reducir la proporción de personas que viven en barrios marginales y asentamientos informales, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en anteriores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de esas personas.

#### **4.2. Complementariedad, conectividad y sostenibilidad de la acción humanitaria actual**

Los entornos urbanos informales, como se ha explicado anteriormente, han surgido como un contexto de oportunidad para hacer progresar los nuevos enfoques humanitarios y aproximar la desconexión todavía persistente entre la ayuda humanitaria y el desarrollo (Mowjee et al., 2015: 18 y 19; ALNAP, 2018: 34; OCHA, 2016: 1-31). A pesar de que los debates sobre la división entre el humanitarismo y el desarrollo comenzaron en la década de los noventa, a día de hoy estas discusiones siguen vigentes en escenarios como la WHS, acuerdos como el *Grand Bargain*, la iniciativa NWoW e informes como la última edición del ‘El estado del sistema humanitario’ (ALNAP, 2018) y el del Secretario General ‘Una humanidad, una responsabilidad compartida’.

---

el apoyo a los planes de autoedificación y construcción gradual de viviendas (punto 107). Así como el punto 109 y 110 particulares de asentamientos informales.

Punto 109. Estudiaremos la posibilidad de aumentar las asignaciones de recursos financieros y humanos, según proceda, para mejorar y, en la medida de lo posible, prevenir el surgimiento de barrios marginales y asentamientos informales, con estrategias que vayan más allá de las mejoras físicas y ambientales para asegurar que los barrios marginales y los asentamientos informales se integren en las dimensiones social, económica, cultural y política de las ciudades. Estas estrategias deberían incluir, cuando proceda, el acceso a viviendas sostenibles, adecuadas, seguras y asequibles, servicios sociales básicos y espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, ecológicos y de calidad, y deberían promover la seguridad de la tenencia y su regularización, así como medidas para la prevención de conflictos y la mediación.

Punto 110. Apoyaremos los esfuerzos por definir y reforzar sistemas de vigilancia inclusivos y transparentes para reducir la proporción de personas que viven en barrios marginales y asentamientos informales, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en anteriores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de esas personas.

La revisión de buenas prácticas humanitarias en crisis urbanas, coordinada por el ODI y ALNAP en 2019, identificaba que el primer principio para involucrarse en áreas urbanas es “tener una visión a largo plazo”: “Siempre que sea posible, la respuesta humanitaria debería considerar la ayuda como una inversión, en la que los presupuestos de ayuda limitados no se utilizan en medidas a corto plazo diseñadas para satisfacer solo las necesidades inmediatas” (Sanderson, 2020: 8). Precisamente, la iniciativa NWoW se ha visto como “un nuevo impulso para enfrentar un viejo problema” (ICVA, 2017: 3): la manera para trabajar juntos y de manera integrada actores humanitarios, de desarrollo y de paz, poniendo a la población en el centro de una intervención adaptada al contexto y destinada a la prevención. Este objetivo es especialmente relevante para abordar el desafío del desplazamiento interno a nivel mundial, ya que “con 45.7 millones de personas en todo el mundo viviendo en desplazamiento interno como resultado de conflictos y violencia, y alrededor de 5.1 millones debido a desastres, es obvio que el fenómeno no puede abordarse solo a través de intervenciones humanitarias” (IDMC, 2020: 68).

Los primeros marcos políticos para aumentar la coherencia y la efectividad del compromiso humanitario-desarrollo surgieron de iniciativas a comienzos de los noventa para enlazar la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (Levine y Mosel, 2014: 11). Estas teorías analizaban el subdesarrollo como un impulsor clave del conflicto y centraron los esfuerzos en el *continuum* de la asistencia de emergencia al desarrollo, es decir, una transferencia de actividades entre los actores de ambos sistemas. Éste es un enfoque hoy ya insuficiente pero que persiste en la práctica (Mowjee et al., 2015: 25).

Del *continuum* se pasó al *contiguuum*, en una transición por mostrar la necesidad de que existiera un compromiso simultáneo entre una variedad de actores a diferentes niveles. Este enfoque abrió el abanico a campos como la construcción de paz y la seguridad humana (Mowjee et al., 2015: 2). En la actualidad, tres términos lideran el debate y se consideran clave para mejorar las respuestas humanitarias en contextos urbanos, como se observará en el estudio de caso de Altos de la Florida: complementariedad, conectividad y sostenibilidad.

La *complementariedad* se refiere al porqué el sistema humanitario internacional reconoce y apoya las capacidades de los actores nacionales y locales. La *conectividad*, por su parte, es el nivel en el que la comunidad humanitaria se articula con áreas como el desarrollo a través de la resiliencia, la reducción de riesgos y la consolidación de la paz. Además, complementariedad y conectividad tienen repercusión en el impacto de la ayuda, es decir, la *sostenibilidad*, el grado en que la acción humanitaria produce, intencionalmente o no, resultados positivos a largo plazo para las personas y las sociedades que reciben apoyo (ALNAP, 2018: 35).

Las crisis provocadas por el desplazamiento urbano, como ese contexto donde es necesario el nexo humanitario-desarrollo, han motivado hacer la respuesta más *complementaria*, es decir, más integrada mediante la coordinación y colaboración entre actores humanitarios y de estos con los de desarrollo, las comunidades y los gobiernos para atender las necesidades inmediatas y a largo plazo de la población (Mowjee et al., 2015: 3):

“Después de más de dos décadas de esfuerzos locales, nacionales e internacionales para responder al desplazamiento interno como un problema humanitario, el abismo entre los principios y aspiraciones internacionales y las realidades locales y nacionales es más amplio que nunca. Esto hace evidente que las soluciones al desplazamiento tendrán que encontrarse en otros lugares, es decir, a través de iniciativas de desarrollo y financiación a más largo plazo” (IDMC, 2020: 68).

El criterio de la complementariedad amplía la gama de los actores participantes en la respuesta mediante el principio de asociación. Una de las mayores apuestas de las nuevas políticas humanitarias, entre ellas el NWoW, ha sido que, a través del énfasis en la complementariedad, se aprovechan las ventajas

comparativas de las capacidades locales y nacionales (ICVA, 2017: 7). En este sentido, uno de los principales retos para lograr un progreso significativo respecto al desplazamiento interno es el compromiso político, ya que determinados asentamientos informales son contextos urbanos carentes de presencia estatal: “También puede llamarse voluntad política, aceptación institucional o propiedad nacional” (IDMC, 2020: 70). En este ámbito, por ejemplo, la reforma en curso del sistema de desarrollo de la ONU también presenta una oportunidad para una mayor coordinación internacional, con el fin de apoyar a los gobiernos en la lucha contra el desplazamiento interno a nivel operativo (UN Sustainable Development Group, 2019).

Así, el principio del NWoW de reforzar y no reemplazar los sistemas locales y nacionales permite la incorporación y promoción de la colaboración con las capacidades de la ayuda local y nacional en los territorios afectados, es decir, la *localización*. Esto es, el empoderamiento de los liderazgos de ONGs locales y nacionales, de organizaciones de base-comunitarias, así como de la inclusión de las autoridades nacionales y los municipios a nivel urbano (OCHA, 2017: 15). En este sentido, Mowjee et al. (2015: 41) defendían que “los actores locales y nacionales a menudo abordan la vulnerabilidad, la reducción de la pobreza y el desarrollo de manera más integral”. En concreto, la capacidad para responder al desplazamiento interno requiere de recursos adicionales, particularmente a nivel local, lo cual incluye involucrar a las personas desplazadas y las comunidades de acogida en la planificación y en la provisión de servicios básicos y apoyarlos en el desarrollo de nuevas habilidades (IDMC, 2020: 75).

La colaboración interdisciplinar con actores locales para afrontar las vulnerabilidades urbanas prolongadas ha motivado el aumento de la *conectividad* de la ayuda humanitaria, además de con el desarrollo, con enfoques como el de la resiliencia. Precisamente en esa apuesta por la localización, la resiliencia es el esfuerzo por fortalecer las capacidades locales, como un enfoque para mejorar y llenar los vacíos entre las respuestas humanitarias y de desarrollo en las actuales crisis urbanas (Mowjee et al., 2015: 41).

Finalmente, la *sostenibilidad* -el impacto de las intervenciones humanitarias con beneficios a largo plazo tras el cierre de los proyectos- “es quizás uno de los criterios de rendimiento más importantes y menos comprendidos (...)” (ALNAP, 2018: 273). Este objetivo de la acción humanitaria busca, precisamente, evitar el efecto no deseado de generar dependencia y reducir la cohesión y el apoyo social en las poblaciones participantes (ICVA, 2017: 5). En este sentido, OCHA (2017: 15) plantea que la mejora de la sostenibilidad de los impactos depende de reforzar las asociaciones locales desde la programación inicial hasta las estrategias de salida.

Así, para lograr la ansiada sostenibilidad de las intervenciones, la comunidad humanitaria apuesta porque la ayuda sea más integrada y localizada (complementariedad), con el fin de enfocarla hacia la resiliencia (conectividad) como un medio para la recuperación de la dignidad de las personas y el desarrollo de los territorios (ALNAP, 2018: 275; OCHA, 2017: 15). Las dificultades de su aplicación se observarán de manera empírica en el capítulo cuarto, a través de la evaluación del enfoque de resiliencia en la respuesta humanitaria en Altos de la Florida.

## 5. Hacia la resiliencia

En 1992, Minear et al. (1992: ii) definieron la coordinación humanitaria como:

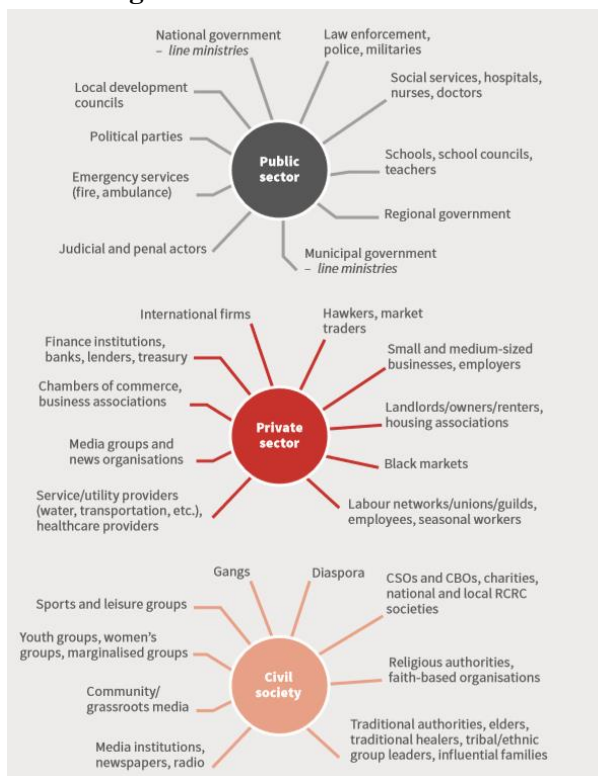
“El uso sistemático de instrumentos de política para brindar asistencia humanitaria de manera coherente y efectiva. Dichos instrumentos incluyen la planificación estratégica, la recopilación de datos y la gestión de la información, la movilización de recursos y la garantía de la rendición de cuentas, la organización de una división funcional del trabajo, la negociación y el mantenimiento de un marco útil con las autoridades políticas anfitrionas y el liderazgo”.

Más de una década después, el proceso de Reforma Humanitaria (2005), para fortalecer la respuesta colectiva a las emergencias, estableció el sistema de clúster con el objetivo de incrementar las asociaciones entre los actores humanitarios y mejorar la efectividad de la respuesta. Desde entonces, este sistema se ha convertido en el mecanismo de coordinación predeterminado en la mayoría de las emergencias importantes. A pesar de esta reforma, el sector humanitario fue calificado en 2015 como un sistema atomizado en el que participan diferentes actores que se coordinan (o deberían) de manera voluntaria (ALNAP, 2015: 106). Posteriormente, en 2018, el sector fue definido como “una red de entidades institucionales y operativas interconectadas que reciben fondos, directa o indirectamente de donantes públicos y fuentes privadas, para mejorar, apoyar o sustituir las respuestas en el país en la prestación de asistencia humanitaria y protección a una población en crisis” (ALNAP, 2018: 32)<sup>32</sup>.

En este sentido, a pesar de que el nexo humanitario-desarrollo debería estar en la naturaleza de la ayuda, el sistema todavía muestra falencias para la colaboración entre actores, los cuales se ven como la suma de sus partes en lugar de incorporar el papel crítico de la coordinación a nivel urbano. Este aspecto es fundamental por la amplia gama de actores que hay en las ciudades, como se muestra en la figura 5. Pese a que la estructura de coordinación del sistema de clúster había logrado mejorar las estrategias de respuesta y la gestión de la información, también alentó a las partes interesadas a actuar de forma aislada, especializándose, colaborando y desarrollando herramientas solo dentro de sus propios sectores (Schell et al., 2020: 16). A este respecto, Sanderson (2019: 2 y 59) reflexionaba que, debido a la gran cantidad de población, diversa y móvil en entornos urbanos, es “necesaria una estrecha coordinación con otros actores, a menudo desconocidos”.

---

<sup>32</sup> Entidades: ONGs humanitarias locales, nacionales e internacionales; agencias humanitarias de la ONU: Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja; agencias de los gobiernos de acogida y agencias regionales / intergubernamentales; agencias donantes: principalmente gubernamentales, pero también fideicomisos y otros donantes (ALNAP, 2018: 32).

**Figura 5. Actores en las ciudades**

Fuente: Campbell, 2016

### 5.1. La localización y la participación: la buena dirección para la respuesta humanitaria

La relevancia actual de la localización contribuye a mejorar la complementariedad, la importancia de la respuesta humanitaria local y los vínculos entre el sistema internacional y los actores nacionales, a través de una intervención más integrada, como se ha explicado en el anterior apartado, ya que ciertamente se aumenta el número de voces en la discusión. Así, se hace necesaria la participación del gobierno local, las ONGs locales y nacionales, la integración de la sociedad civil y de las organizaciones de base en el desarrollo de la arquitectura de la respuesta y los mecanismos de coordinación (ALNAP, 2018: 252; World Bank, 2017: 23).

Actualmente, el debate sobre el presente y el futuro de la acción humanitaria se centra en la construcción de un “ecosistema humanitario más inclusivo” (IARAN, 2017: 7), donde los gobiernos locales estén “a la vanguardia de la respuesta al desplazamiento urbano” (World Bank, 2017: 5):

“Los argumentos sociales, económicos y legales a favor del uso de organizaciones locales en lugar de ONG internacionales, como los principales implementadores de la programación humanitaria, continuarán socavando la posición de las ONGs internacionales” (IARAN, 2017: 149).

Desde la celebración de la WHS, las discusiones sobre la localización se han implantado como “la ‘buena dirección’, no solo porque se considera moral y éticamente correcta, sino porque existe la evidencia creciente de que la localización aumenta el impacto y mejora la efectividad” (Emmens y Clayton, 2017: 3; OCHA, 2017: 15). La localización se entiende como el desarrollo de las capacidades de las autoridades, ONGs locales y de los grupos comunitarios para que desempeñen un papel principal y compartan el poder, de manera colectiva, con el resto del sector humanitario internacional, también en la toma de decisiones. El resultado esperado sería alcanzar un sistema humanitario donde los actores más grandes refuerzan y no reemplazan a los actores locales y nacionales, y donde, además, no se genera

dependencia en las poblaciones afectadas, ni se reduce el tejido social (ALNAP, 2018: 275; Emmens y Clayton, 2017: 3).

A este respecto, en las evaluaciones realizadas hasta el momento sobre crisis urbanas y respuesta humanitaria se ha reflejado que la coordinación humanitaria ya se realiza, a menudo, con las estructuras de gobierno nacional, pero que, en entornos urbanos, los organismos del gobierno local todavía deben aumentar su protagonismo como partes interesadas esenciales:

“La coordinación con el gobierno local puede no ser siempre posible, particularmente en situaciones de conflicto o inmediatamente después de un desastre, pero los actores internacionales nunca deben asumir que el gobierno local no está funcionando. En cambio, deberían hacer que trabajar con las autoridades de la ciudad sea de obligado cumplimiento, a menos que esto resulte imposible por razones de capacidad del gobierno o falta de neutralidad (...) El gobierno local y sus funcionarios son actores esenciales en la respuesta humanitaria urbana” (Sanderson, 2019: 59 y 60).

En este sentido, el mandato de la planificación urbana, proporcionando y manteniendo infraestructuras y servicios básicos, reside, habitualmente, en los gobiernos locales y, por lo tanto, “son de importancia central para la respuesta urbana, la recuperación y la reconstrucción” (Brown, et al. 2015: 36). Por este motivo, Clarke y Campbell (2018: 7) enfatizan que trabajar con estructuras gubernamentales es una necesidad, no una opción:

“En muchas situaciones hay posibilidades de trabajar en estrecha colaboración con los ministerios competentes u otras partes del gobierno, incluso cuando el gobierno está involucrado en conflictos internos. Donde incluso esto no es posible, los modelos de coordinación deben diseñarse para alinearse con las estructuras gubernamentales en la medida de lo posible, para permitir la propiedad del gobierno en una fecha posterior”.

Uno de los objetivos clave de la acción humanitaria en crisis urbanas reside en la complementación, en lugar del reemplazo. Agencias de ayuda como el CICR y MSF han considerado imperativo trabajar con las instituciones gubernamentales en lugar de simplemente estar cerca de ellas, con un énfasis más cercano a la coordinación que a la implementación: “Aunque hoy existe una mayor sensibilidad hacia la importancia de desarrollar la capacidad y la propiedad local, es difícil trabajar con socios nacionales (...) Para las agencias de ayuda acostumbradas a entregar ayuda rápidamente” (Sanderson, 2019: 24).

Sin embargo, mientras que los debates siguen contribuyendo a ese esfuerzo continuo por construir una acción humanitaria más localizada, la decisión de desplegar asistencia humanitaria en entornos urbanos y cómo hacerlo con la amplia gama de actores presentes todavía no es clara (Sanderson, 2019: 23 y 24).

Por ejemplo, estudios como el realizado en 2016 en varias ciudades en crisis señalaron que las autoridades locales todavía eran ignoradas por las agencias internacionales, las cuales no entendían la dinámica local y no se involucraban con las partes interesadas locales. Este análisis concluyó que sigue existiendo una grave falta de mecanismos de coordinación de múltiples partes interesadas a nivel de ciudad, lo que contribuye a la divergencia entre los actores internacionales y locales (IMPACT y UCLG, 2016: 60). Además, en las discusiones actuales existen contradicciones a la hora de afirmar si la respuesta local es más rápida, relevante y efectiva que la internacional o si, como concluye el informe ‘El estado del sistema humanitario’, ningún tipo de organización (nacional o internacional) es inherentemente “mejor” en el cumplimiento de los criterios que cualquier otra (Emmens y Clayton, 2017: 3; ALNAP, 2018: 253).

Uno de los principales avances respecto a la localización se ha producido a través del criterio de participación, apoyado por el criterio de rendición de cuentas. La participación es la capacidad de las personas y comunidades afectadas para tomar o influir en las decisiones sobre el uso de fondos humanitarios y de desarrollo externos. La rendición de cuentas es “el grado en que los actores afectados

por la crisis pueden responsabilizar a los actores del sistema internacional” (ALNAP, 2018: 35). Por lo tanto, la capacidad para hacer que las acciones humanitarias rindan cuentas por las decisiones que se toman en su nombre (Obrecht et al., 2015; Knox Clarke y Obrecht, 2015).

La rendición de cuentas, pero sobre todo la participación, hacen referencia a la capacidad de las poblaciones afectadas para influir en las decisiones e intervenir en la respuesta humanitaria a través de la asistencia y la protección (ALNAP, 2018: 253). En este sentido, la localización contribuye en gran medida al empoderamiento de las comunidades y la recuperación de su dignidad. Precisamente, la dignidad, el pleno respeto a los derechos humanos, es un principio esencial del trabajo humanitario y un objetivo de la acción humanitaria.

Así, en entornos urbanos las organizaciones comunitarias se convierten en actores tremendamente activos en la respuesta y la recuperación tras las crisis. Esto se debe a que las comunidades y las organizaciones de base proporcionan un enfoque y una estructura para la movilización local, así como asistencia para personas vulnerables, desde medidas prácticas como espacios de refugio y servicios comunitarios hasta servicios emocionales y apoyo psicológico (Brown, et al. 2015: 35). En este sentido, Archer y Boonyabancha (2011) indicaron que las comunidades, incluso en situaciones de pobreza y desplazamiento, pueden asumir un papel principal como agentes de cambio, particularmente en los casos en que se han formado plataformas colectivas y se les ha brindado apoyo financiero flexible y directo. Siguiendo a Sanderson (2019: 9), un enfoque centrado en las personas enfatiza la creencia central y la motivación de la acción humanitaria. Este marco es la base para comprender lo que impulsa las buenas prácticas de la ayuda humanitaria en zonas urbanas y es entendido como el espacio para “escuchar y comprender lo que la gente piensa en todo momento, en lugar de imponerles ideas o proyectos” (IFRC, 2016). En este sentido, el enfoque centrado en las personas se construye sobre el uso de “activos” (habilidades, redes sociales, etc.) que las personas crean, usan y, a veces, pierden en momentos de crisis (Sanderson, 2020: 9).

Sin embargo, la carencia de determinadas capacidades de resiliencia, tanto en las poblaciones afectadas como en las autoridades y ONGs locales y nacionales se identifica, a menudo, como una brecha en el camino hacia una mayor localización (ALNAP, 2018: 259). Por este motivo, como se explica en los siguientes apartados, la construcción de resiliencia, como el fortalecimiento de las capacidades locales, adquiere un rol clave en el humanitarismo moderno en zonas urbanas, puesto que “las organizaciones con sede en los países afectados pueden tener más interés en la recuperación y la resiliencia a largo plazo, y pueden estar en una mejor posición para brindar apoyo durante períodos más largos” (ALNAP, 2018: 252).

## **5.2. La relevancia de la resiliencia en el humanitarismo actual**

Desde 2012 la *resiliencia*, entendida en esta investigación como las actividades que “permiten a las personas desarrollar su capacidad de recuperación ante situaciones difíciles” (CHS, 2003: 10), ha sido una de las tendencias que mayor fuerza ha adquirido para conectar la todavía artificial brecha entre la ayuda humanitaria y el desarrollo (Stiles y Bushby, 2017: 5).

El concepto de resiliencia tiene su origen en los términos latinos *resilio* y *resiliere* que significan rebotar y recuperarse. A finales de los años sesenta el uso de la resiliencia en el pensamiento tradicional sobre sistemas ecológicos se trasladó a disciplinas como la ingeniería o las ciencias materiales, en donde era descrita como el mantenimiento o retorno al *status quo* anterior a una crisis. Hacia finales de 1970 se produjo un cambio relevante para la futura llegada de la resiliencia al sector humanitario, al adquirir

importancia la perspectiva de las teorías ecológicas<sup>33</sup> y, en concreto, socio-ecológicas en áreas como la psicología, la antropología, las ciencias sociales o la sociología urbana.

Estos dominios del conocimiento utilizan la resiliencia como una capacidad de recuperación, es decir, cómo un sistema, individuo o comunidad puede transformarse en respuesta al estrés y ayudar a construir una realidad posterior a la crisis que sea más capaz de mitigar futuros impactos. Además, el entendimiento de la resiliencia desde consideraciones socio ecológicas es muy importante para su aplicación en ciudades, como se analiza a continuación, debido a su amplio alcance, lo que permite adaptar el enfoque a “las concentraciones excepcionales de población y actividad económica, lo que expone (a los ciudadanos) a riesgos mayores y más diversos con consecuencias potencialmente devastadoras” (énfasis añadido) (Seeliger y Tubok, 2013: 187).

En la última década la resiliencia se ha perfilado como un principio básico y un objetivo estratégico de la ayuda humanitaria y del desarrollo urbano sostenible, en el marco posterior a los ODM<sup>34</sup> (Patel y Nosal, 2016: 1; UN-HABITAT, 2017: xii). De hecho, uno de los desafíos planteados ha sido el de cómo apoyar a las comunidades de acogida en su construcción de resiliencia para satisfacer las necesidades tanto de los residentes originales como de los desplazados urbanos (World Bank, 2017).

En este sentido, Antonio Guterres aseveró, ya en 2014 como Alto Comisionado del ACNUR, que la respuesta humanitaria por sí sola es completamente insuficiente: “Debemos establecer un vínculo sólido entre las dimensiones humanitaria, de resiliencia y de desarrollo” (Guterres, 2014). Una idea refrendada por expertas como Judith Rodin, presidenta de la *Rockefeller Foundation*, quien enfatizó que “la capacidad del desarrollo y las organizaciones filantrópicas para trabajar estrechamente con comunidades y grupos vulnerables y aplicar las lecciones del pensamiento sobre resiliencia (...) determinará nuestro éxito al abordar los desafíos críticos del siglo XXI” (UN-HABITAT, 2017: 139).

De hecho, uno de los tres objetivos principales de la WHS fue iniciar acciones y compromisos que permitieran a los países y las comunidades prepararse, responder y ser más resilientes a las crisis. Los más interesantes, por los temas tratados en esta investigación, son el objetivo 1.5 y el 11<sup>35</sup>. El primero persigue “construir la resiliencia de los pobres y aquellos en situaciones vulnerables, y reducir su exposición y vulnerabilidad a los eventos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales”. El segundo aboga por “hacer ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (WHS, 2016: 22)<sup>36</sup>. Además, el concepto de resiliencia está incorporado en los ODS 9 y 11 (conocidos como “ODS urbanos”) que también buscan “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles”.

Antes de continuar es importante reflexionar sobre el hecho de que la importancia creciente de la resiliencia en el actual discurso humanitario se debe, principalmente, a su capacidad de hacer converger los criterios de conectividad y complementariedad, explicados en apartados anteriores. Así, se ha

<sup>33</sup> “Resiliencia como la capacidad de un sistema ecológico para recuperarse de un peligro. La capacidad de recuperación de diferentes tipos de sistemas sociales y económicos, y su capacidad para adaptarse y transformarse como resultado de las tensiones y los golpes en curso” (Crawford Stanley, 1973: 12).

<sup>34</sup> La resiliencia ha sido un tema transversal en las principales agendas globales: el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la Agenda de Acción de Addis Abeba 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático 2015-2016, la Cumbre Mundial Humanitaria 2016 y la nueva agenda urbana 2016

<sup>35</sup> Los otros dos objetivos son reafirmar el compromiso con la humanidad y los principios humanitarios; y compartir las mejores prácticas que ayudan a salvar vidas en todo el mundo, colocando a las personas afectadas en el centro de la acción humanitaria y aliviando su sufrimiento.

<sup>36</sup> Además, el objetivo 9.1 enfatiza la construcción de infraestructuras resilientes y el 13.1 tiene como objetivo “fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los peligros relacionados con el clima y los desastres naturales” (WHS, 2016: 18 y 20).

convertido en un enfoque muy interesante para aproximar el nexo humanitario-desarrollo dentro del método de trabajo planteado por la NWoW.

La conectividad, en primer lugar, ha permitido al sistema humanitario involucrarse y crear vínculos con actividades relacionadas con el desarrollo. De esta manera, como ha señalado ALNAP (2018: 188), el grado en que el sistema humanitario cumple con los objetivos relacionados con la resiliencia “es fundamental para el criterio de conexión”. Precisamente cumplir con objetivos relacionados con la acción a largo plazo permite observar la resiliencia como un nexo con el desarrollo (European Commission, 2012: 5).

En segundo lugar, el énfasis a largo plazo de la resiliencia también ha llevado inevitablemente a los actores humanitarios a respuestas más integradas con organismos gubernamentales, otros actores humanitarios y de desarrollo, así como con ONGs locales y nacionales y comunidades que reciben apoyo (ALNAP, 2018: 155). Además, los espacios generados por el enfoque de resiliencia abren la puerta a la localización puesto que, como se ha explicado anteriormente, permiten “desarrollar la capacidad de las comunidades y sus grupos para participar de manera significativa en los procesos de toma de decisiones urbanas” (Macarthy et al., 2017: 9). Por lo tanto, la resiliencia enfatiza el rol de colaboración y participación de las poblaciones para responder a las crisis humanitarias “de manera más receptiva y efectiva” (Macarthy et al., 2017: 9).

Sin embargo, también es importante destacar las tensiones y riesgos que surgen con el uso del concepto dentro de la comunidad humanitaria. Un mal entendimiento del mismo, planteaba Kaika (2017), encubre un discurso que pone el foco y otorga preponderancia a cómo hacer ciudadanos más resilientes, en lugar de identificar y transformar los factores, actores y procesos que producen la necesidad de construir resiliencia.

En este sentido, es importante plantearse si, como ya se ha demostrado en el anterior capítulo, los impactos de la fragilidad urbana y la violencia ya se están sintiendo, aprender a vivir con estos impactos es una prioridad para la acción humanitaria o si, por el contrario, se persigue que estos impactos no tengan lugar<sup>37</sup>. Surge así una pregunta: ¿el verdadero objetivo del discurso humanitario y de desarrollo internacional no debería ser lograr que las personas no tuvieran que ser resilientes, es decir, transformar los contextos para que la resiliencia no fuera necesaria?

Como respuesta, el propósito prioritario de los actores humanitarios y de desarrollo debería de ser identificar y transformar las causas estructurales que provocan que las personas tengan que ser resilientes. En el debate actual, el sector humanitario debería complementar y aumentar el foco para no simplemente centrarse en cómo hacer ciudadanos más resilientes, “sin importar el estrés que enfrenten”, puesto que esto “sólo significaría que pueden soportar más sufrimiento, privaciones o degradación (...)” (Kaika, 2017: 95).

Estas postulaciones plantean que la resiliencia nunca debe de negar las raíces políticas y económicas más profundas, estructurales, que requieren de un cambio significativo en las relaciones sociales, políticas y de poder, si lo que se pretende es reducir la vulnerabilidad y el riesgo de la población. Hay que evitar, como advertía Clarke (2009: 21), que “las personas tiendan a adaptarse a la pobreza ‘reprimiendo sus deseos, esperanzas y aspiraciones’ en lugar de intentar cambiar las estructuras que limitan sus oportunidades de vida” (Clarke, 2009: 24; Pelling, 2011: 142).

---

<sup>37</sup> Adaptado del planteamiento de Pelling (2011) en su libro ‘Adaptation to climate change. From resilience to transformation’: “The impacts of climate change are already being felt. Learning how to live with these impacts is a priority for human development”.

Así, Stiles y Bushby (2017: 7), al plantear una de las mayores críticas hechas a la resiliencia, concluían que ésta “no es una panacea”. Y es que la resiliencia no necesariamente permite superar las causas más estructurales de la pobreza, pero al mismo tiempo si ser más resistentes a las crisis: “Ser pobre y resistente es preferible a ser pobre y vulnerable”.

Esta idea fue defendida a través de la campaña ‘Deja de llamarme resiliente’ (*‘Stop calling me resilient’*), iniciada tras el huracán Katrina en Estados Unidos (2005) cuando Tracie Washington, presidenta del Instituto de Justicia de Louisiana, denunció que la población debía “convertirse en parte de la toma de decisiones que cambien las prácticas que crearon la necesidad de construir resiliencia en primer lugar” (Kaika, 2017: 98):

“Cada vez que tú dices, “Oh, ellos son resilientes”, significa [realmente] que tú puedes hacer otra cosa, [otra cosa] nueva para [mi comunidad]. ... No nacimos para ser resilientes; estamos condicionados a ser resilientes. Yo no quiero ser resiliente... [Yo quiero] arreglar las cosas que [crean la necesidad de que nosotros] seamos resilientes [en primer lugar]” [énfasis agregado por la autora]<sup>38</sup> (Kaika, 2017: 95).

En definitiva, como también ocurre con el enfoque de protección, analizado a continuación, las evaluaciones sobre resiliencia todavía revelan cierta confusión acerca del significado del término y sobre cómo lograr sus objetivos, debido a que, primero, es un enfoque difícil de hacer operativo en contextos urbanos y de conflicto, y porque todavía hay pocas buenas prácticas establecidas sobre las cuales construir aprendizajes (ALNAP, 2018: 234 y 240): “Aún no se ha hecho un trabajo empírico sobre qué significa la resiliencia en términos más generales, incluida la forma en que los hogares y las comunidades pueden ser resistentes a los conflictos o la consiguiente crisis humanitaria” (Stiles y Bushby, 2017: 5).

En este sentido, entre 2015 y 2017, periodo de análisis cubierto por la última edición del informe ‘El estado del sistema humanitario’, se concluía: “(...) hay poca evidencia que sugiera que los enfoques de resiliencia han sido efectivos” (ALNAP, 2018: 183 y 233). Por este motivo, en los siguientes apartados se plantea que uno de los principales valores añadidos de la acción humanitaria en contextos urbanos informales, trabajando especialmente con personas desplazadas internamente, es la construcción de resiliencia como una estrategia que genere protección y garantice la dignidad de los participantes a través del acceso y la satisfacción de sus derechos.

### 5.3. La resiliencia como estrategia de protección

Actualmente existe un consenso común en la comunidad humanitaria sobre que, en una situación de violencia, como defiende Ferris (2011: 277), la población está protegida cuando sus capacidades para responder están fortalecidas y/o cuando la amenaza se reduce. En este sentido, la acción humanitaria tiene un rol particular y tal vez único para contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales para aumentar la protección<sup>39</sup>. Posteriormente, Aguirre (2016: 30) indicó:

<sup>38</sup> Frase original en inglés: “Every time you say, “Oh, they’re resilient, [it actually] means you can do something else, [something] new to [my community]. ... We were not born to be resilient; we are conditioned to be resilient. I don’t want to be resilient .... [I want to] fix the things that [create the need for us to] be resilient [in the first place]” [emphasis added] (Kaika, 2017: 95; Feldman, 2015).

<sup>39</sup> Ferris añade que los actores humanitarios en materia de protección deben ceñirse a (i) impedir que la propia asistencia contribuya al conflicto o empeore la situación; (ii) alertar sobre las necesidades de protección; y (iii) “mantener a la gente viva mientras los actores políticos encuentran soluciones a los conflictos o hasta que las personas afectadas por los desastres naturales puedan reanudar sus vidas” (Ferris, 2011: 279).

“El trabajo de protección en entornos urbanos violentos se caracteriza por tener líneas borrosas en todos los elementos y enfoques que interactúan entre sí. Por ejemplo, esta interacción incluye líneas borrosas entre la emergencia y el desarrollo; el enfoque basado en derechos y el enfoque basado en necesidades; así como entre la asistencia y la protección”.

Su investigación concluía que, como resultado, “[esto] implica que en la violencia urbana los actores humanitarios rara vez abordan la problemática urbana con un solo enfoque, pero combinan diferentes enfoques e integran diversas formas de respuesta” (Aguirre, 2016: 30).

En este mismo sentido, la Comisión Europea (2016: 6) continuó el planteamiento iniciado por Slim, Bonwick y Eguren (2005) quienes establecieron que un objetivo principal de la protección es, además de la reducción de las vulnerabilidades, el aumento de las capacidades de las personas, grupos y comunidades afectadas por una crisis humanitaria<sup>40</sup>. Slim, Bonwick y Eguren (2005) ya propusieron a través del rol clave de los actores humanitarios en la mejora y construcción de las capacidades de los mecanismos locales de protección. Sin embargo, como concluyen Niland, Polastro, Donini y Lee en la ‘Revisión independiente del sistema de protección en el contexto de la acción humanitaria’ (2015: 19)<sup>41</sup> (en adelante ‘Revisión del sistema de protección’):

“Las estrategias de afrontamiento individuales y comunitarias son críticas y, a menudo, descuidadas por las agencias humanitarias (...) En la gran mayoría de los casos, las comunidades afectadas no esperarán a que lleguen los agentes humanitarios. Huirán o buscarán refugio y generalmente harán lo que sea necesario para proteger a sus familias”.

Así, resiliencia y protección comparten sus dos objetivos fundamentales: la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de las capacidades. Surgen así ambos conceptos como antónimos de la vulnerabilidad.

Contextos emergentes como los escenarios urbanos son una “nueva normalidad” que genera dificultades crecientes para el trabajo humanitario y en los que hay necesidades específicas de protección (Churruga y Eguren, 2013: 65; Niland, 2015: 7). Concretamente, Brown et al. (2015: 15) identificaban la protección de los desplazados urbanos como uno de los principales desafíos humanitarios en las ciudades. Guterres (2010: 8) reconocía que su difícil situación “no puede tratarse de forma aislada, sino que debe responderse en el contexto más amplio de los pobres urbanos”, puesto que tanto los desplazados urbanos como los no desplazados “enfrentan una serie de amenazas graves de protección y seguridad en el contexto de la vulnerabilidad crónica en espacios urbanos” (Brown, et al. 2015: 15).

En este sentido, los problemas de protección en contextos urbanos, en comparación con las zonas rurales, son, como ya se ha explicado, “generalmente más complejos debido a la diversidad de las poblaciones urbanas y la gama de actores involucrados” (Brow, et al. 2015: 15). De hecho, como recoge ‘El estado del sistema humanitario’, las crisis más grandes del periodo de análisis entre el 2015 y el 2017 fueron principalmente crisis de protección que se acrecentaron debido a los conflictos en entornos urbanos de ingresos medios, creando así nuevas áreas prioritarias difíciles de abordar (ALNAP, 2018: 142-144): “En el sistema en su conjunto, en el periodo del informe, se observan algunos éxitos y fallas altamente visibles por parte de la comunidad internacional para garantizar la protección de los civiles contra la violencia” (ALNAP, 2018: 187). De esta manera, como se concluye en la ‘Revisión del sistema

<sup>40</sup> ECHO (2016: 6) plantea que los objetivos en protección tienen dimensiones temporales diferentes (actual, inminente o futura) y añade que otro propósito es la prevención, reducción, mitigación y respuesta ante las amenazas.

<sup>41</sup> Informe comisionado por el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC en sus siglas en inglés) en nombre del IASC y el Clúster Global de Protección.

de protección’: “Existe la perspectiva generalizada entre los trabajadores humanitarios de que no tienen un papel que desempeñar en la lucha contra el comportamiento abusivo o violento incluso cuando las estrategias y tácticas políticas y militares representan la mayor amenaza para la vida” (Niland et al., 2015: 11). Sin embargo, es importante aclarar que los autores de este informe hacen más referencia a conflictos armados o guerras como la que está ocurriendo en Siria, que a las situaciones de violencia generalizada presentes en América Latina o Centroamérica.

Desde que en 1998 y 1999, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, estableciera la protección de civiles en situaciones de conflicto como un “imperativo humanitario”<sup>42</sup> (Ferris, 2011: 20), las reformas significativas en la arquitectura humanitaria, que se han producido en los últimos 10 años (y lo siguen haciendo), han tenido un impacto directo en la conceptualización y el abordaje de los problemas de protección, también en contextos urbanos.

Este debate continúa puesto que, como se concluye en la ‘Revisión del sistema de protección’ (Niland et al., 2015: 21 y 66), la arquitectura actual del sistema humanitario es claramente “inadecuada” desde el ángulo de la protección y, por lo tanto, el sector “está condenado a persistir con perspectivas y prácticas que no conducen a la realización de resultados de protección”. En este sentido, Niland (2015: 7) es muy contundente al afirmar que la protección “todavía no es parte del ADN del sistema humanitario”. En concreto, la autora señala que el sector todavía está anclado en algunas de las problemáticas tradicionales:

“La arquitectura humanitaria actual no está bien posicionada para abordar o mitigar los problemas de protección (...) que enfrentan las poblaciones que viven fuera de los campamentos donde las comunidades de acogida y de asentamiento espontáneo a menudo reciben atención y apoyo limitados” (Niland, 2015: 23).

A este respecto, el informe ‘El estado del sistema humanitario’ también valoraba que el sistema todavía no ha mejorado lo suficiente para satisfacer las necesidades de protección, especialmente en zonas urbanas, debido a que las agencias humanitarias son deficientes en la identificación y programación de las actividades de protección y, en concreto, están particularmente mal equipadas para proporcionar protección física: la necesidad primaria en casos de conflicto o violencia generalizada (ALNAP, 2018). Todo ello en el marco de que varios debates actuales señalan si éste debe de ser o no el objetivo de la acción humanitaria en materia de protección.

Debido a la importancia de la protección en contextos urbanos, especialmente con personas desplazadas internamente y en situaciones de violencia urbana, las agencias humanitarias internacionales comenzaron a desarrollar políticas y guías operacionales para enfrentar temas específicos de protección. En septiembre del 2009, ACNUR publicó su política sobre refugiados y soluciones de protección en zonas urbanas (*Policy on Refugee and Protection Solutions in Urban Areas*). Curiosamente, la política

---

<sup>42</sup> La protección entró en los debates del Consejo de Seguridad y en diversas resoluciones y tomas de decisiones destinadas a mejorarla. La resolución 1265 (1999) fue la primera que desarrolló una agenda de protección de civiles en situaciones de conflicto e incluyó, de manera rutinaria, la responsabilidad de proteger en los mandatos de las operaciones de paz de la ONU y aumentó la atención a las responsabilidades de las partes en conflicto respecto al DIH y los derechos humanos de las partes en conflicto. Esta resolución permitió a OCHA iniciar un trabajo conceptual en torno a la protección. Ese mismo año también se aprobó el tratado para la prohibición de minas anti-persona. La resolución 1296 (2000) y 1325 (2000) versaban sobre la protección de civiles, la mujer, la paz y la seguridad. En 2004, el Consejo de Derechos Humanos estableció el puesto de Relator Especial sobre los derechos Humanos de los Desplazados Internos. La resolución 1612 (2005) se centró en la protección de los niños en conflictos armados y, finalmente, las resoluciones 1674 y 1738 (2006) aumentaron el foco en la protección de civiles en un momento de deterioro de las situaciones humanitarias en Colombia, RDC, Somalia, Iraq, Sudán y Uganda del Norte.

se basaba en el principio de que los derechos de los refugiados y las responsabilidades obligatorias del ACNUR hacia ellos no se veían afectados por su ubicación:

“Los medios por los cuales llegaron a un área urbana o su estado (o falta de estos) en la legislación nacional. La Oficina considera que las zonas urbanas son un lugar legítimo para que los refugiados [ejerzan] sus derechos, incluidos los que se derivan de su condición de refugiados y los que tienen en común con todos los demás seres humanos” (UNHCR, 2009: 3).

A este respecto, Sanderson (2019: 43) criticaba que esta política simplemente aplicaba los mismos principios de los campamentos o zonas rurales, al tiempo que se limitaba a reconocer que las ciudades son lugares legítimos para que los refugiados vivan y necesiten protección. De hecho, como se ha defendido en el capítulo anterior, los problemas en áreas urbanas demuestran que estas zonas a menudo “no son refugios seguros para las poblaciones desplazadas que (...) comúnmente viven con un estatus legal precario y, como resultado, tienen acceso limitado o nulo a protección oficial” (Zetter y Deikun, 2011: 48).

Debido a sus carencias, en 2014, ACNUR amplió el marco anterior con su nueva política sobre alternativas a los campamentos (*Policy on Alternatives to Camps*). Además de incluir áreas urbanas, esta nueva política declaraba que el objetivo debería de ser trabajar para eliminar las restricciones que, en ciudades, las personas desplazadas internamente tienen para que puedan vivir con la mayor dignidad, independencia y normalidad dentro de las comunidades, “ya sea desde el comienzo del desplazamiento o tan pronto como sea posible a partir de entonces” (UNHCR, 2014: 4) Además, la política identificaba varias líneas de acción para alcanzar una implementación exitosa del enfoque de protección. Líneas que incluían “consultar con los refugiados y las comunidades de acogida, lograr sinergias con la planificación nacional del desarrollo y comprometerse con las autoridades nacionales” (UNHCR, 2014: 6).

A pesar de que está justificado que, cada vez más en contextos urbanos, se requieran nuevos enfoques de protección, los procesos y las modalidades del trabajo humanitario todavía “deben adaptarse, incluso pueden transformarse, para permitir que [el sistema humanitario] satisfaga los requisitos básicos de vida y las necesidades de protección de los desplazados urbanos” (Tibajuka, 2010: 4).

En este sentido, al analizar la evolución de la ayuda humanitaria se percibe que la protección es un “elemento relativamente nuevo”, más allá de los organismos con responsabilidades específicas, y que ha representado un “cambio radical” respecto del tradicional enfoque de asistencia en emergencia (Niland et al., 2015: 10). Algunas muestras de este carácter novedoso son que, por ejemplo, no fue hasta 2009, diez años después de la aprobación y generalización de la definición del IASC, cuando el Consejo de Seguridad situó, por primera vez, la protección de los civiles como un elemento clave<sup>43</sup>. Además, hasta el año 2013, el IASC no estableció la protección como su estrategia prioritaria, en este caso para el periodo 2014-2016.

El reconocimiento de la importancia de la protección supuso situarla en un lugar central de la ayuda. Sin embargo, algunos de los esfuerzos actuales se siguen centrando en otorgarle, precisamente, ese lugar preponderante dentro del sistema, principalmente a través de los discursos en iniciativas como la *Human Rights up Front* (HRuf, 2013), la declaración ‘La centralidad de la protección en la acción humanitaria’ (IASC, 2014), el plan de la Comisión Europea ‘Una asociación global para una acción

---

<sup>43</sup> La resolución 1895 (2009) reconocía “la necesidad de considerar la protección tempranamente en la formulación de mandatos de mantenimiento de la paz y de proporcionar una guía completa sobre la ejecución de los mandatos de protección” (Ferris, 2011: 150). Además, ese mismo año, se creó un consejo informal de expertos sobre protección y la oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) publicó sus *Funding Guidelines on Humanitarian Protection*.

humanitaria eficaz y basada en principios’ (2015), el Marco Estratégico 2016-2019 del Clúster Global de Protección (GPC por sus siglas en inglés) (2016) o el informe previo a la WHS ‘Restaurando la Humanidad. Voces Globales Llamando a la Acción’ (2016).

Un debate todavía hoy recurrente se centra en la definición oficial del IASC a la que se le ha reprochado ser “muy amplia”, no aportar una “comprensión común”, por estar “demasiado abierta a la interpretación”, y no facilitar “un enfoque claro, operativo y sólido” (Niland et al., 2015: 22 y 63; DG ECHO, 2016: 5). ‘El estado del sistema humanitario’ señalaba, en su edición de 2018, que todavía existe una falta de familiaridad o comprensión del término protección: “Esto no es sorprendente dados los desafíos que enfrentan los profesionales humanitarios para acordar una definición compartida de lo que significa ‘protección’” (ALNAP, 2018: 142). En este sentido, algunos de los calificativos se refieren a la protección como: “De poca ayuda”, “disfuncional”, “por todas partes”, “inútil”, “significa todo y nada”, “se pierde en la traducción”, “ambigua”, “confusa” o “adaptable” a lo que las entidades quieran respecto a sus intereses organizacionales, programáticos y de financiación (Niland et al., 2015: 23).

Para avanzar hacia una solución, en 2005, la publicación de la ‘Revisión de la respuesta humanitaria’ (HRR por sus siglas en inglés)<sup>44</sup>, comisionada por el entonces Subsecretario General para los Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de la ONU, Jan Egeland, ya identificaba las dificultades para integrar el concepto de protección en la respuesta humanitaria y hacerlo operativo. Sin embargo, contradictoriamente, los cambios iniciados con la Reforma Humanitaria que finalizó en 2011 con la Agenda Transformadora<sup>45</sup>, tras la publicación del HRR, como señalaba Ferris (2011: 124), incrementaron las dificultades para hacer operativa la protección porque se “desmoronó” la distinción con la asistencia.

A pesar de que ya existe actualmente un claro reconocimiento del papel fundamental de la protección en la toma de decisiones para lograr una respuesta humanitaria efectiva, como se señala en la ‘Revisión del sistema de protección’, todavía hay:

“Un vacío significativo entre retórica y realidad (...) muy poco entendimiento común sobre lo que eso significa en la práctica (...) No se ha realizado una reforma ni en términos de mejorar la toma de decisiones, ni en el nivel estratégico u operacional, ni en la mejora de los resultados de protección de manera consistente y robusta” (Niland et al., 2015: 11 y 21).

En este sentido, hoy en día todavía hay graves dificultades para hacer operativo un concepto tan básico para el sector. De hecho, desde la aparición de la definición del IASC se produjo, a diferencia de lo que se podía pensar, una “expansión del término protección” (Ferris, 2011: xii). Esto se debió a la amplitud de su definición y a la ausencia de un entendimiento común que no facilitaba un enfoque de sistema claro, operacional y robusto, lo que ha generado diferentes interpretaciones del término (Niland et al., 2015).

La ausencia de una “comprensión común de la esencia de la programación protectora y las medidas estratégicas necesarias para garantizar los resultados de protección”, como argumentaba Niland (2015: 3), se ha convertido en un problema estructural en la actual arquitectura humanitaria. Por este motivo, los autores de la ‘Revisión del sistema de protección’ planteaban la urgente necesidad de proporcionar

<sup>44</sup> Este informe surgió como respuesta a las preocupaciones en torno a la falta de coordinación y débil respuesta operacional humanitaria de crisis como la de Darfur en 2004 y 2005.

<sup>45</sup> Uno de los resultados de dicha Reforma fue el desarrollo del enfoque y sistema de clúster que, entre otros, dio lugar al Grupo de Trabajo del Clúster de Protección, la activación del clúster de protección en terreno y *el Clúster Global de Protección alojado en el ACNUR*. En abril de 2020 había 32 clúster de protección activos en terreno en el mundo. Disponible en <https://www.globalprotectioncluster.org/field-support/field-protection-clusters/> Consultado el 12 de abril de 2020.

una “explicación operacional de lo que la protección significa en la práctica en el contexto de la acción humanitaria” (Niland et al., 2015: 23). Esta necesidad se hace todavía más patente al intentar definir lo que significa protección en contextos urbanos con presencia de personas desplazadas internamente.

En este sentido, el primer objetivo del Marco Estratégico 2016-2018 del Clúster Global de Protección sigue siendo “continuar explicando lo que significa protección en términos operacionales” (Global Protection Cluster, 2016: 4), con el fin de afrontar tres desafíos persistentes.

El primero es el entendimiento de la protección como un término “paraguas”. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2016) ya señalaba el “aspecto multidimensional” de la protección. Por su parte, ECHO apuntaba en esta dirección al indicar que uno de los problemas de la protección es que es un concepto “paraguas”, en el que confluyen diferentes políticas humanitarias con elementos procedentes de los sectores de ayuda, legislativos, militares y de seguridad (Baines y Paddon, 2016). Por su parte, Churruca y Eguren (2012: 64) reflexionaban que, debido al enfoque de derechos, es necesario delimitar la protección humanitaria “versus “todo es protección”, incluyendo en ésta la ayuda alimentaria o en salud, por ejemplo”.

El segundo desafío es la existencia de múltiples mandatos en protección. “Muchos trabajadores humanitarios definen rutinariamente todas sus actividades como protectoras (...)” (Niland et al., 2015: 25). Esta afirmación refleja una falta de “coherencia y equidad (...) y diversificación” en los agentes humanitarios (y otros) que realizan trabajos de protección (Zetter, 2015: 62). Por lo tanto, la falta de claridad respecto a la responsabilidad humanitaria sobre protección ha provocado que los actores, con o sin mandatos específicos, no sean capaces de articular “la esencia y el valor estratégico de la protección de una manera que se entienda fácilmente” (Adinolfi et al., 2015; Niland, 2015: 16; Niland et al., 2015: 23). Un ejemplo, como se señalaba en el HRR, es que, por un lado, las agencias de la ONU tienen unos roles institucionales y unas responsabilidades definidas y, por otro lado, el resto de los actores humanitarios revelan una “falta de capacidad para proporcionar ‘protección’ de una manera vagamente definida”. Así, incluso cuando la capacidad de respuesta en protección es muy escasa en organizaciones con un mandato claro (ACNUR, OCHA o CICRC), la ONU y el resto de los actores humanitarios abordan los temas de protección sobre el terreno “de formas claramente distintas” (Adinolfi et al., 2005: 30 y 31).

El tercer y último desafío es la ausencia de resultados de protección. A pesar de que la definición sobre protección del IASC esté basada “en lo que se hace (actividades o medios), y no en los resultados de lo que se hace” (Churruca y Eguren, 2012: 64 y 65; Niland, 2015: 16 y 17), la ‘Revisión del sistema de protección’ planteaba la necesidad de situar desde el inicio los resultados de protección que se quieren obtener al aplicar un determinado programa, es decir, desde el análisis de una situación de crisis y desde la identificación de las necesidades: pilares básicos para la formulación de una respuesta humanitaria. Esto evitaría perjudicar al resto de mecanismos del trabajo humanitario como la evaluación de necesidades, la priorización estratégica, la coordinación, los resultados y la capacidad de monitorear y evaluar un programa (Niland et al., 2015: 23).

En relación con estos desafíos, los debates sobre crisis urbanas y respuesta humanitaria han criticado de manera constructiva la idiosincrasia de enfoques de protección basados en la oferta de cada organización (*supply-driven*) y de ‘silos’ (*silo approaches*) (Ferris, 2011; Niland, 2015). El primero permite reprochar cierto conformismo en las intervenciones basadas en lo que ofrecen las agencias individuales, es decir, lo que está disponible (alimentos, atención médica, espacios amigables para los niños, etc.) y no lo que realmente necesita la población, especialmente las personas desplazadas internamente (Niland, 2015: 3 y 17). Respecto al segundo, la iniciativa NWoW plantea avanzar hacia

una transformación de la naturaleza de ‘silos’ de la acción humanitaria con el fin de plantear los ya nombrados resultados colectivos (OCHA, 2017: 11). En este sentido, el enfoque de ‘silos’ hace referencia a que los diferentes orígenes y connotaciones de los mandatos de la esfera humanitaria continúan jugando un “rol significativo” en la demarcación de los enfoques de una agenda para la protección:

“La tiranía de los mandatos (...) La articulación clara de las responsabilidades de la agencia es importante, pero una interpretación rígida de los mandatos va en contra de la colaboración creativa (también en protección) y tiende a reducir a los necesitados a individuos unidimensionales o meras estadísticas” (énfasis añadido) (Niland et al., 2015: 24).

La preponderancia de estos enfoques tiene como consecuencia, siguiendo a Niland (2015: 4), la marginalización o rebaja constante de la “importancia de priorizar las medidas de protección esenciales para salvaguardar vidas en riesgo inminente”. Por este motivo, la autora señalaba la “urgencia de repensar el humanitarismo impulsado por la oferta”, para que no se repitan escenas como las de Kosovo en 1999: “Los muertos bien alimentados” (*the well-fed dead*) (Egeland, 2016), reiteradas en Siria donde un residente de Homs en 2012 señaló: “No queremos comida – queremos estar protegidos de lo que está ocurriendo aquí” (*We don’t want food – we want to be protected from what is happening here*) (ICRC, 2012).

En este sentido, en la literatura sobre protección se observan diferentes iniciativas que permiten, como defiende Niland (2015: 24), separar la evaluación de las necesidades en las operaciones humanitarias “de los intereses impulsados por la oferta de las organizaciones”, con el fin de garantizar la objetividad, sistematicidad e independencia de dichas necesidades. Así, uno de los principios fundamentales de los ‘Estándares profesionales para el trabajo de protección’ del CICR (2013: 25) ya era “situar a la población, las comunidades y las personas afectadas en el centro de las actividades de protección”. Esta es, precisamente, la apuesta principal tras la celebración de la WHS e incorporada en la NWoW. Del mismo modo, el mandato humanitario de la Comisión Europea sugiere vincular la definición de protección a las situaciones de crisis humanitarias para abordar las necesidades fundamentales de las personas, “en lugar del amplio espectro de derechos políticos, económicos y sociales, sin negar que son de la mayor importancia” (DG ECHO, 2016: 6).

En su revisión de los estándares para 2018, el manual Esfera, en su apartado sobre los principios de protección, también establece que los actores humanitarios necesitan considerar la diversidad dentro de la población afectada, ser sensibles respecto a la edad y el género, así como respetar la capacidad de las personas en la toma de decisiones sobre su propia situación y perspectivas de recuperación. Del mismo modo, el manual recoge, en el enfoque de derechos, el reconocimiento del individuo como titular de derechos (*right-holders*): “Personas afectadas que conocen sus derechos y cómo ejercerlos” (Sphere, 2018). Bajo este principio la población afectada es un actor indispensable de la protección, no solamente víctima con un papel único de actor pasivo o beneficiario, sino un sujeto que ostenta derechos que han sido violados (Churrua y Eguren, 2012: 15). Del mismo modo, se reconoce al Estado y las autoridades locales como actores que deben respetar y proteger esos derechos (*duty-bearers*): “Aquellos con una obligación y responsabilidad (a través del principio de la responsabilidad de proteger<sup>46</sup>) reconocida para

---

<sup>46</sup> En el Documento Final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005 (Resolución 60/1 de la Asamblea General y Resolución 1674 del Consejo de Seguridad de 2006) se recoge el discurso de la Responsabilidad de Proteger (R2P en inglés) por parte de los gobiernos de los estados miembros a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Este discurso permitió entender la soberanía estatal como una cuestión de responsabilidad primaria del Estado para proteger y proveer asistencia en las necesidades básicas y, sólo ante la incapacidad del mismo, la comunidad internacional tiene el deber de tomar medidas. Además, otros actores armados también tienen responsabilidades de protección según marca este marco normativo. Por su parte, este enfoque también entiende que agencias como el CICR, ACNUR, UNICEF y OHCHR

que comprendan, respeten, protejan y cumplan los derechos de las personas afectadas según el derecho internacional” (énfasis añadido) (Sphere, 2018: XX).

## 6. Recapitulación

Los asentamientos informales son un exponente a nivel mundial del rápido proceso de urbanización y del crecimiento demográfico descontrolado asociado a condiciones de migración rural-urbana y, como en el caso colombiano, a desplazamientos internos masivos causados por el conflicto armado y la violencia generalizada. Además, estos contextos urbanos informales se han convertido en un escenario priorizado por la comunidad humanitaria debido a la situación de vulnerabilidad de sus habitantes: comunidad local en situación de pobreza y desplazados urbanos, quienes han encontrado en estos espacios la última alternativa para un supuesto refugio en la ciudad. Supuesto refugio porque las condiciones de fragilidad urbana y violencia, que caracterizan estos asentamientos informales, no hacen más que incrementar la vulnerabilidad de la población. Por un lado, los débiles marcos de gobernanza han convertido a estos entornos en territorios urbanos sin Estado, con graves carencias de infraestructuras y servicios básicos. Por otro lado, esta ausencia de fuerza pública ha abierto las puertas de estas áreas urbanas a actores armados ilegales, causantes de las situaciones de violencia armada urbana, la cual es el detonante de nuevos desplazamientos, en el caso colombiano, de carácter intraurbano.

Los habitantes de los asentamientos informales, especialmente las personas desplazadas internamente, son vulnerables a los factores de riesgo de la fragilidad, incluidas las distintas dimensiones de la violencia, lo que los predispone, con una mayor susceptibilidad, a sufrir el impacto de crisis humanitarias. Puesto que las personas desplazadas internamente son uno de los grupos más grandes de personas vulnerables en el mundo y, especialmente en las ciudades, su situación es cada vez más prolongada, experimentando altos niveles de inseguridad respecto a los derechos de propiedad de la tierra y de la vivienda, sufriendo restricciones económicas graves, inseguridad alimentaria, violencia y desalojos forzosos, el sector humanitario ha tenido que adaptar sus respuestas a las crisis que afectan a estas zonas urbanas convertidas en la última alternativa de refugio para las personas desplazadas internamente.

Cuando actualmente existe el mayor número de personas desplazadas de la historia, la mayoría en zonas urbanas, (IDMC, 2020), se ha reconocido que la asistencia y la protección humanitarias no son suficientes para reducir significativamente el fenómeno y que, por lo tanto, son críticas las respuestas efectivas hacia el desarrollo (ALNAP, 2018: 127). La intervención en asentamientos informales (contexto específico), con desplazados urbanos y comunidades locales de acogida (centrado en las personas), supone un desafío, pero también una oportunidad para seguir abordando las consecuencias de la fracasada y artificial división entre lo humanitario y el desarrollo.

Estos contextos y el trabajo con esta población demuestran que ya no es posible una ayuda humanitaria que cubra las necesidades urgentes, mientras las causas profundas de la vulnerabilidad, a largo plazo y estructurales, permanecen sin atención (Mowjee et al., 2015: 18). Así, el objetivo de la NWoW ayuda a dotar de un mayor énfasis a la resiliencia, es decir, a la construcción de capacidades y a la protección, con el fin de abordar las causas fundamentales de la inestabilidad, la vulnerabilidad, la exclusión y el conflicto (ICVA, 2017: 3). En definitiva, los debates actuales en torno a la protección en acción

---

son las que tienen mandatos especiales, mientras que las ONGs humanitarias tienen una responsabilidad complementaria (Churrua y Eguren, 2012: 7).

humanitaria, especialmente en contextos urbanos, sitúan a ésta bajo los enfoques que otorgan un peso específico, además de a la reducción de la vulnerabilidad, a la construcción de capacidades tanto de las poblaciones afectadas, comunidades locales de acogida y desplazados urbanos, como a los agentes y el gobierno local, es decir, a la construcción de resiliencia.

De esta manera, las tendencias actuales de la ayuda humanitaria en ciudades combinan el paradigma de centrar la intervención en las personas, junto con la complementariedad de los distintos actores, con el fin de conseguir respuestas más eficientes a las necesidades de los desplazados urbanos, promoviendo su inclusión e integración en la comunidad de acogida. En definitiva, esto brinda un marco de desarrollo a largo plazo y de soluciones más sostenibles (World Bank, 2017: 10).



## Capítulo 2. El método de investigación

### 1. Introducción

Con el fin de entender el método utilizado en esta investigación es conveniente recordar, en primer lugar, que la pregunta inicial era: ¿cómo se puede mejorar la respuesta humanitaria al desplazamiento urbano en asentamientos informales a través de la implementación del enfoque de resiliencia? La metodología propuesta y explicada en este capítulo es, por lo tanto, la apropiada para dar respuesta a esta pregunta y alcanzar los objetivos específicos planteados:

1. Entender la situación de vulnerabilidad de la población en asentamientos informales, especialmente, la de los desplazados urbanos.
2. Estudiar las tipologías de intervención humanitaria en asentamientos informales y la llegada del uso del enfoque de resiliencia.
3. Analizar la implementación del enfoque de resiliencia de una manera práctica, así como la percepción de sus logros y limitaciones.

Así, en este capítulo se explica el diseño del método de esta investigación, es decir, la descripción de la metodología. Siguiendo a Creswell (2003), se plantea que la investigación debe de estar entrelazada con una agenda política y contener avances para apoyar, en la medida de lo posible, una mejora en la vida y el trabajo de los participantes e, incluso, enriquecer éticamente al investigador. Así, en este capítulo se explica que esta investigación se realizó a través de la estrategia metodológica del estudio de caso en Altos de la Florida (Soacha-Colombia). Del mismo modo, se repasan las técnicas metodológicas utilizadas en las diferentes fases del estudio, así como la selección de la muestra. La tabla 3 recoge, a modo de resumen, los objetivos de la investigación, así como de las técnicas metodológicas e indicadores utilizados.

**Tabla 3. Resumen de la metodología de la investigación**

Objetivos	Técnicas metodológicas	Indicadores
<p>Entender la situación de vulnerabilidad de la población en asentamientos informales, especialmente, de los desplazados urbanos.</p>	<p>Fase 1. Estudio exploratorio (2016): entrevistas semiestructuradas y encuesta.</p>	<p>Ámbito de experiencia vital (biográfico-social):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Historia del desplazamiento.</li> <li>- Situación familiar y comunitaria en los primeros años.</li> <li>- Situación familiar y comunitaria actual.</li> </ul> <p>Ámbito comunitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración local.</li> <li>- Vivienda.</li> <li>- Alimentación.</li> <li>- Agua.</li> <li>- Salud.</li> <li>- Educación.</li> <li>- Empleo.</li> <li>- Seguridad.</li> </ul>
<p>Estudiar las tipologías de intervención humanitaria en asentamientos informales y la llegada del uso del enfoque de resiliencia.</p> <p>Analizar el enfoque de resiliencia de una manera práctica, así como la percepción de sus logros y limitaciones.</p>	<p>Fase 2. Análisis del enfoque de resiliencia (2017): entrevistas semiestructuradas y cartografías sociales.</p> <p>Fase 3. Construcción participativa del análisis del enfoque de resiliencia (2018): entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión.</p>	<p>Ámbito humanitario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos.</li> <li>- Coordinación.</li> <li>- Participación.</li> <li>- Efectividad.</li> <li>- Capacidades individuales y comunitarias.</li> <li>- Ausencia de capacidades.</li> <li>- Proyectos comunitarios.</li> <li>- Significado de capacitación, empoderamiento y resiliencia.</li> <li>- Papel del sistema humanitario y del Estado colombiano.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 2. Estrategia metodológica: el estudio de caso en Altos de la Florida

Esta investigación utiliza un estilo cualitativo con un carácter explicativo y exploratorio. Adoptando la perspectiva de Ruiz Olabuénaga (2012), el paradigma hermenéutico y la dimensión humanista se aproxima a un proceso interpretativo personal de contacto directo y cercano con el contexto y, lo más importante, con los participantes para comprender su realidad.

La estrategia metodológica del estudio de caso se realizó entre 2016 y 2019 en el asentamiento humano de Altos de la Florida, una zona informal del municipio de Soacha que ha sido centro receptor de población en situación de desplazamiento en Colombia. La elección de Altos de la Florida como caso de estudio para este trabajo de investigación ha tenido el objetivo de poder aplicar el análisis a otros contextos y extender las proposiciones y avances en materia humanitaria a otros casos de desplazamiento urbano. Además, es importante señalar, como se recoge en el Anexo 1 sobre los planteamientos éticos de esta investigación, que este estudio está centrado en la población que vive en la situación de mayor vulnerabilidad en las ciudades, en concreto, las personas desplazadas internamente y las comunidades locales de acogida. En este sentido, se sigue el modelo de Thomas (2011) para definir el estudio de caso desde el sujeto, el propósito, el enfoque y el proceso, como se observa en la tabla 4.

**Tabla 4. Tipo de estudio de caso**

<b>Sujeto</b>	<b>Propósito</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Proceso</b>
Caso local basado en el conocimiento	Instrumental Explicativo Exploratorio	Ilustrativo Interpretativo	Individual e instantáneo

**Fuente: Elaboración propia basada en (Thomas, 2011)**

1. El *sujeto* se aplica a una realidad local y a la intervención humanitaria realizada en ella, por lo tanto, a los actores que en ella participaron. Así los participantes han sido los habitantes en situación de vulnerabilidad de Altos de la Florida, los actores de ayuda y organismos del Estado colombiano. La selección de Altos de la Florida en Soacha se realizó por los siguientes motivos:
  - a. Por la experiencia en esta zona del Servicios Jesuita a Refugiados (SJR)<sup>47</sup>. Esto sirvió para apoyar la respuesta de esta entidad en Altos de la Florida.
  - b. Porque Soacha es uno de los principales centros de recepción de población desplazada internamente en Colombia. Actualmente, la UARIV (2020) recoge que en Soacha hay un total de 56.564 víctimas de desplazamiento interno declaradas.
  - c. Altos de la Florida fue el asentamiento específico elegido porque entre el 30 y el 40 por ciento de la comunidad, alrededor de 1.400 personas, se encuentra en situación de desplazamiento.
  - d. Finalmente, también se eligió Altos de la Florida porque el sistema internacional humanitario, encabezado por Naciones Unidas, implementó, desde 2010 hasta 2018, dos proyectos piloto a nivel mundial mediante la colaboración entre el sector humanitario y el de desarrollo con la utilización del enfoque de resiliencia.
2. El *propósito* es instrumental. El estudio de caso es una herramienta para analizar una realidad urbana informal y compleja, así como para avanzar en el entendimiento de los límites que la

<sup>47</sup> El Servicio Jesuita a Refugiados-Latinoamérica y el Caribe (SJR-LAC) también participó, a través de su oficina en Colombia y, en concreto, en Soacha, en el proyecto *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV), en el cual también trabajó el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto y como *early stage researcher* el autor de esta tesis doctoral.

acción humanitaria tiene en estos contextos urbanos informales con presencia de desplazados urbanos. Además, se persigue un objetivo exploratorio, por eso el estudio de caso se realiza sobre una comunidad pequeña, puesto que se necesita obtener un mayor conocimiento sobre el problema estudiado, ya que hasta ahora la investigación en esta materia ha sido limitada. Finalmente se busca también un propósito explicativo porque se pretende alcanzar un razonamiento lógico y profundo de un contexto específico.

3. El *enfoque* es ilustrativo e interpretativo. El primero permite diagnosticar determinadas realidades como un caso ejemplar y el segundo, clásico de los estudios de caso, busca ayudar a alcanzar un entendimiento profundo a través de la inmersión en el contexto del sujeto de estudio, en este caso Altos de la Florida en Soacha.
4. Por último, el *proceso* hace referencia al estilo individual de la investigación, por el que el estudio de caso en Colombia ha creado una instantánea que refleja la realidad en un periodo de tiempo determinado: 2016-2019. Para lograr este objetivo, se realizaron tres estancias de investigación en el Servicio Jesuita a Refugiados-Latinoamérica y el Caribe (SJR-LAC), a través de su oficina nacional de Colombia y, concretamente, de su oficina regional en Soacha. Además, también se realizó, entre septiembre y noviembre del 2016, una estancia de investigación en la *University College of Dublin* (UCD), debido a la participación del autor de esta tesis en el proyecto de investigación *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV) Horizonte 2020 de la Unión Europea (Acuerdo No 691060)<sup>48</sup>.

Después de lo dicho, la finalidad del estudio de caso como estrategia metodológica es, en primer lugar, para analizar las características de los asentamientos informales, a través del caso de Altos de la Florida en Soacha, así como entender la situación de vulnerabilidad de sus habitantes, especialmente la de las personas internamente desplazadas. En segundo lugar, para analizar la intervención humanitaria desde el 2001 hasta el 2018, con el fin de comprender los límites que el sector afronta en estos contextos urbanos informales y extraer los aprendizajes obtenidos por la comunidad, las ONGs, las agencias de las Naciones Unidas y las autoridades locales, principalmente en torno a la elección del enfoque de construcción de resiliencia con el fin de fortalecer las estrategias de protección. En este sentido, se han analizado en particular el Proyecto Interagencial de Seguridad Humana ‘Por una Soacha más Humana’ de la ONU (2010-2012) y en el Proyecto Construyendo Soluciones Sostenibles (TSI) del ACNUR y del PNUD (2012-2015). Así, el objetivo de esta tipología de estudio de caso es obtener conclusiones que permitan extender proposiciones y avances que alimenten intervenciones humanitarias más efectivas en contextos urbanos informales con presencia de población desplazada.

### 3. Técnicas metodológicas

En esta investigación se ha realizado un uso mixto de técnicas metodológicas para la recolección y el análisis de los datos a través del estudio de caso, con el fin de obtener una triangulación de los datos obtenidos. Así, se han utilizado técnicas cualitativas (entrevistas en profundidad semiestructuradas y cartografías sociales) y cuantitativas (encuesta). La utilización de estas técnicas con población en situación de vulnerabilidad y víctimas de desplazamiento forzado ha tenido en cuenta planteamientos

---

<sup>48</sup> El proyecto *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability* (PRUV) estuvo financiado por el programa Horizonte 2020, fue liderado por el Centre for Humanitarian Action de la University College Dublin y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto coordinó el Work Package 2 sobre la relación entre protección y resiliencia en Colombia. Además de en Soacha, el proyecto se implementó en Nairobi (Kenia) y en Jakarta (Indonesia).

éticos y ha contado con la aprobación de la investigación por parte de una comisión ética<sup>49</sup>. Además de las entrevistas y las cartografías sociales, el autor de esta investigación, durante sus estancias en Altos de la Florida, participó como observador en las reuniones quincenales que celebra la comunidad y las ONGs denominadas Comité de Impulso.

Las entrevistas semi estructuradas fueron grabadas para su posterior transcripción. En ellas, los individuos se pudieron expresar sobre una serie de temas concernientes a la respuesta humanitaria y el enfoque de resiliencia en Altos de la Florida. En total se han realizado 93 entrevistas: 37 a los habitantes de Altos de la Florida, 37 a ONGs y agencias de la ONU y 19 a entidades locales y estatales. Del resultado obtenido de la operación anterior se extrajeron las categorías y luego se analizaron los principales códigos a través de la técnica de análisis estructural del discurso.

En este punto es importante resaltar que este estudio tuvo un aporte práctico a través de la utilización de estas entrevistas por parte de, especialmente, el SJR, pero también de las distintas ONGs y agencias de la ONU que trabajan en Altos de la Florida. En una reunión con la coordinadora del área de integración local del SJR-Soacha en abril del 2017, se observó que algunas entrevistas podían apoyar un proceso concreto: la caracterización de familias en Altos de la Florida de la Asociación de Víctimas y Desplazados Solidaridad por Colombia (OVIDESSOCOL).

De esta manera, las entrevistas han sido la técnica metodológica angular de esta investigación y tuvieron lugar durante tres fases distintas de la misma. Además, durante las tres fases, las entrevistas se complementaron con otras dos técnicas: la encuesta y la cartografía social.

Por lo tanto, la primera en el año 2016 se analizó la situación de vulnerabilidad de la comunidad de Altos de la Florida, especialmente las personas en situación de desplazamiento, así como un estudio sobre la intervención humanitaria hasta ese momento en el asentamiento informal. La segunda fase, que tuvo lugar en el 2017, tuvo como objetivo evaluar las políticas de resiliencia. Por último, en la tercera fase, año 2018, se devolvió a los participantes los resultados preliminares del análisis del enfoque de resiliencia, con el fin de construir con ellos de manera participativa las conclusiones de la tesis.

### **3.1. Fase 1: estudio exploratorio – año 2016**

En esta primera fase entre febrero y junio del 2016, el objetivo de las entrevistas, fue el de analizar el contexto del estudio de caso, la situación de vulnerabilidad de la comunidad de Altos de la Florida, especialmente de las personas en situación de desplazamiento, y estudiar la respuesta humanitaria que hasta ese momento se había producido en el asentamiento informal. Un aspecto de inmensa importancia de esta fase exploratoria fue el de presentar la investigación y generar confianza con todos los participantes, así como co-construir con ellos las dimensiones, variables, categorías y preguntas que compondrían las entrevistas de la fase dos de la investigación dedicada a evaluar el enfoque de resiliencia. Esta co-construcción permanente durante la investigación permitió que los resultados de las entrevistas no solamente fueran útiles para esta tesis, sino también para la comunidad de Altos de la Florida y el sistema humanitario que allí operaba, ya que las entrevistas incluían aquellos temas de relevancia para la mejora de la intervención humanitaria en el barrio y, por lo tanto, para la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

---

<sup>49</sup> Véase Anexo 1. Aprobación de la University College Dublin en el marco del proyecto PRUV. Además, el autor de esta investigación participó en el artículo *Beyond ethical approval: fostering ethical research practices within inter-sectoral research projects involving academic, NGO and private sector partners*, Ronan McDermott; Pat Gibbons; Desire Mpanje; Sinéad McGrath; Anne Markey; Pablo Cortés Ferrández; Dini Haryati; Nur Azizah, en el Journal of International Humanitarian Action, 2019.

Por lo tanto, en esta fase, uno de los temas principales de las entrevistas, que fueron registradas durante todas las fases de la investigación en un grabador portátil en su totalidad, comenzaron con unas preguntas introductorias centradas en la historia de vida del informante para, posteriormente, abordar preguntas más relacionadas sobre vulnerabilidad (condiciones de vida, necesidades y posibles situaciones de violencia) y, finalmente, preguntas centradas en las capacidades de la acción humanitaria en el barrio. En esta primera fase exploratoria de la investigación se realizaron 23 entrevistas a informantes de Altos de la Florida, cuatro a informantes de ONGs nacionales y locales, tres a ONGs internacionales o agencias de la ONU y tres a informantes del Estado colombiano<sup>50</sup>.

Antes de pasar a la explicación de la segunda fase metodológica, es necesario indicar que para concluir esta primera fase se implementó una encuesta sobre la situación de vulnerabilidad de la comunidad de Altos de la Florida a 223 hogares de los 1.011 que existen en el barrio. Los dominios cubiertos por la misma se referían a la condición de los hogares, agua, seguridad alimentaria, protección y seguridad, salud, medios de vida, estrategias de afrontamiento, ingresos y gastos, alojamiento y relaciones interpersonales<sup>51</sup>.

Para la construcción del muestreo representativo y su posterior análisis se siguieron los siguientes pasos:

1. Presentación de la encuesta a la comunidad de Altos de la Florida para la adaptación a sus necesidades y posterior aprobación por parte de los líderes y las ONGs. Estas presentaciones tuvieron lugar durante los comités de impulso de Altos de la Florida.
2. Uso de los mapas de Altos de la Florida (véase Anexo 4) para la división de cada localización en dos clústeres: Localidad A formada por los sectores 1 y 2 y la Localidad B compuesta por los sectores 3, 4 y 5, asegurando que cada clúster tuviera alrededor de 100 a 140 hogares marcados. Se decidió dividir Altos de la Florida en Localidad A y Localidad B puesto que los sectores 1 y 2 fueron los primeros en ser poblados y los sectores 3, 4 y 5 fueron extensiones.
3. Selección de un promedio del 30 por ciento de los clústeres.
4. Cálculo del tamaño de la muestra utilizando la estimación de los hogares en Altos de la Florida basado en estudios previos y en los cálculos realizados por los líderes comunitarios.
5. Cálculo de la proporción de tamaño de la muestra para la dimensión de cada clúster. Asegurando que cada clúster tuviera alrededor de 30 hogares marcados para ser encuestados.
6. Listado de hogares marcados en los clústeres seleccionados.
7. Selección al azar de los hogares marcados de acuerdo con el número estimado de hogares a encuestar de la lista anterior.
8. Si ninguna familia vivía en el hogar asignado en el mapa se tomaba nota y se pasaba al siguiente.
9. Si había más de una familia en el hogar asignado en el mapa se seleccionaba una aleatoriamente.
10. Por motivos de seguridad, durante la implementación de la herramienta se diagnosticó como insegura un área del sector 1 de Altos de la Florida, por lo que se eliminó el conglomerado de la muestra y se seleccionó otro al azar del mismo clúster.
11. Implementación de la herramienta en 2016:
  - a. En agosto se contrató a diez encuestadores, ocho de ellos con experiencia previa de trabajo con el SJR en Altos de la Florida.

<sup>50</sup> La correlación de entrevistas en todas las fases está disponible en el Anexo 3.

<sup>51</sup> Para complementar el enfoque cualitativo, a través de la participación en el proyecto PRUV de este investigador, en septiembre de 2016 se utilizó la encuesta del proyecto, una adaptación del *Surveillance Questionnaire* de la organización Concern Worldwide en el proyecto *Indicator Development for the Surveillance of Urban Emergencies* (IDSUE) (2014-2015). El proyecto PRUV decidió adaptar esta metodología e implementarla como una encuesta de base en sus tres estudios de caso en Colombia (Soacha), Kenia (Nairobi) e Indonesia (Jakarta). La implementación de la encuesta del proyecto PRUV se realizó por los investigadores del proyecto: Ronan McDermott, Desire Mpanje y Pablo Cortés Ferrández.

- b. Entre el 4 y el 8 de septiembre se realizó la formación de los encuestadores. La primera capacitación consistió en revisar la encuesta y tener un entendimiento común de cada pregunta y respuesta. La segunda se centró en la realización de la muestra y la orientación de los mapas utilizados. La tercera se basó en el uso de la aplicación móvil utilizada para la recopilación de los datos y hacer las encuestas a través de *Open Data Kit (ODK) KoboToolBox*, desarrollada por la Iniciativa Humanitaria de Harvard para la investigación en entornos desafiantes. Para ello se compraron cinco dispositivos móviles a los que se les instaló la aplicación y una tarjeta prepago para poder obtener las coordenadas GPS de cada hogar encuestado. La última formación se focalizó en dos sesiones de seguridad sobre el contexto de Altos de la Florida y se dividió a los 10 encuestadores en cinco parejas.
  - c. Entre el 9 y el 24 de septiembre se realizó la recopilación de datos en Altos de la Florida.
12. La obtención de los resultados fue realizada a través de la aplicación móvil *KoboToolBox* y siguiendo una plantilla Excel. Finalmente, se procedió al posterior análisis de la información que forma parte del capítulo tercero de esta tesis.

### **3.2. Fase 2: análisis del enfoque de resiliencia – año 2017**

En una segunda fase, entre abril y septiembre del 2017, el objetivo de las entrevistas fue el de analizar el enfoque de resiliencia en la respuesta humanitaria en Altos de la Florida.

Para ello, antes de realizar las entrevistas de esta fase, se implementó otra técnica metodológica complementaria: la cartografía social. En total se realizaron tres cartografías sociales con el objetivo de obtener una reflexión colectiva por parte de un grupo de mujeres y un grupo de hombres habitantes de Altos de la Florida, así como de humanitarios que trabajaban en el barrio. De esta manera, con los resultados de las entrevistas del año 2016 se formularon los temas de las cartografías sociales y, junto con los datos de las entrevistas del año 2016 y los resultados de las cartografías sociales, se compusieron finalmente las dimensiones, variables, categorías y preguntas de las entrevistas de esta fase dos de la investigación dedicada a evaluar el enfoque de resiliencia.

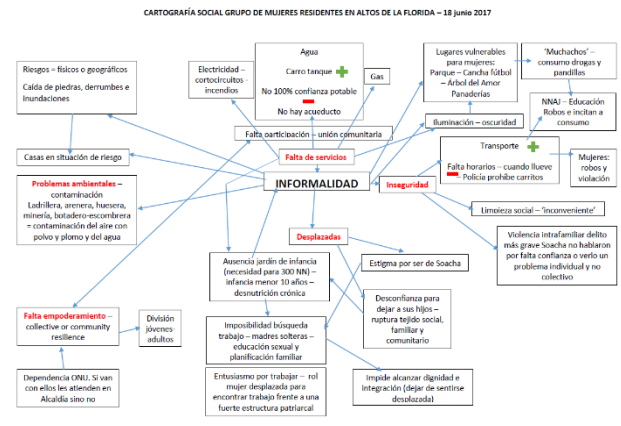
El objetivo de la cartografía social fue el de profundizar y comprender los fenómenos sociales alcanzando cierto consenso entre los participantes, tomando como base la opinión conjunta de varias personas al mismo tiempo. A través de esta técnica se ha potenciado el efecto provocador y el estímulo de participación para aumentar el intercambio de distintos puntos de vista sobre diferentes temas: desplazamiento, informalidad, vulnerabilidad, condiciones de vida y seguridad, todos ellos desde el análisis de los problemas y la proposición de soluciones.

Además, la cartografía social ha permitido mostrar la situación de informalidad del territorio y la vulnerabilidad de los habitantes de Altos de la Florida. Por lo tanto, en la cartografía social se estimuló el debate basado en la construcción que los participantes realizaron sobre la realidad del asentamiento y del municipio, con base a sus problemas y aspectos propositivos. Así, la cartografía social se ha utilizado como una propuesta metodológica con el fin de construir un conocimiento integral del territorio utilizando las vivencias de los habitantes de dicho espacio. Lo que se pretendía era la construcción del conocimiento desde la participación.

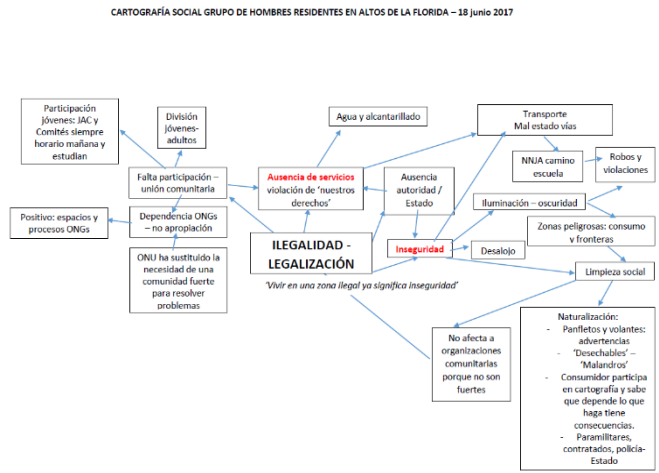
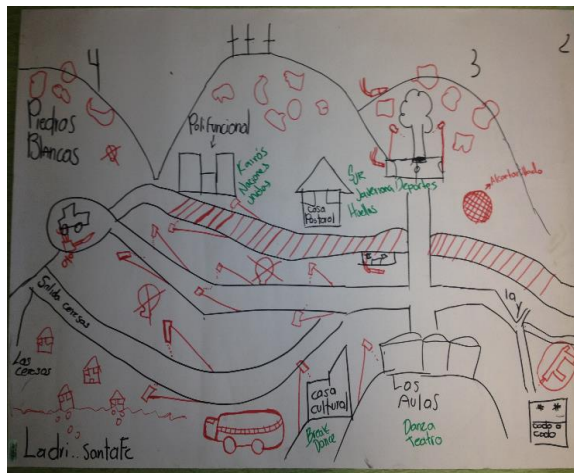
Se implementaron tres cartografías sociales en 2017, como se observa en las siguientes fotografías: (a) a un grupo de mujeres; (b) a un grupo de varones adultos y jóvenes; y (c) a un grupo de informantes del sistema humanitario en el barrio. La primera etapa comenzó el 17 de junio con la implementación de las cartografías sociales a hombres y mujeres en grupos y espacios separados en la Casa Pastoral de

Altos de la Florida. La segunda etapa se realizó el 18 de junio con un análisis de las cartografías, con el fin de realizar una devolución a los participantes a través de la cual se generarían los guiones definitivos de las entrevistas, para lo que se organizó un grupo de discusión el 23 de junio en la Casa Pastoral. Finalmente, la cartografía con informantes del sistema humanitario se hizo el 29 de junio en el Centro Cultural del barrio.

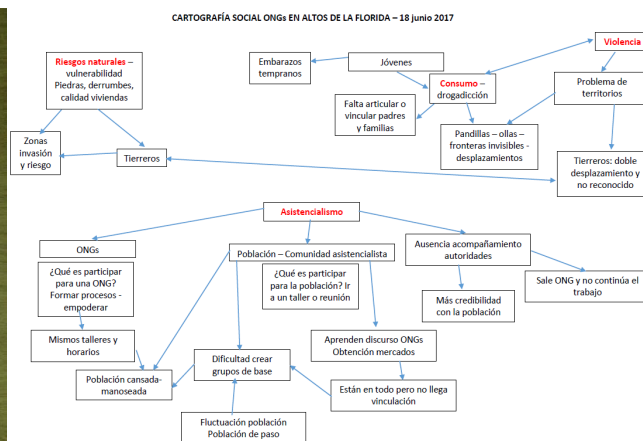
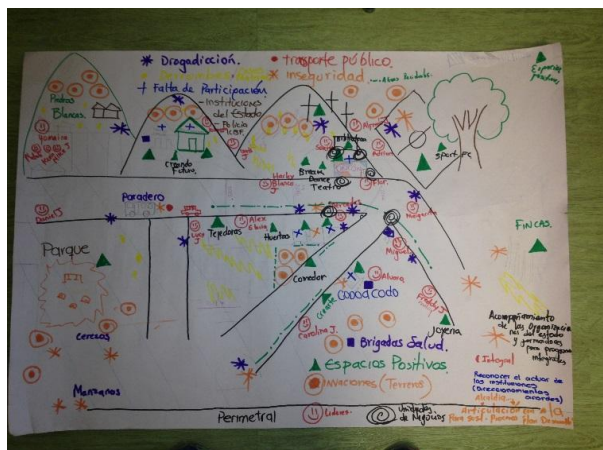
### Cartografía social realizada a mujeres de Altos de la Florida



### Cartografía social realizada a hombres de Altos de la Florida



## Cartografía social realizada a ONGs en Altos de la Florida



Como se ha explicado anteriormente, los temas de las entrevistas de esta fase dos de la investigación, destinada a evaluar el enfoque de resiliencia, se compusieron tras analizar de manera participativa los resultados de las entrevistas de la fase uno (2016) y de las cartografías sociales de esta fase dos (2017). El objetivo que se consiguió con este proceso fue el de obtener unos guiones de entrevistas que permitiesen obtener unos resultados útiles para esta investigación, así como para el trabajo comunitario en Altos de la Florida y la intervención humanitaria en el barrio. Una vez recopilada la información de las entrevistas del 2017 y de las cartografías sociales del 2017 se prepararon los guiones de las nuevas entrevistas semiestructuradas. En esta segunda fase se realizaron 33 entrevistas a informantes de Altos de la Florida, cuatro a informantes de ONGs nacionales y locales, tres a ONGs internacionales o agencias de la ONU y 10 a informantes del Estado colombiano<sup>52</sup>.

De manera específica, los grandes polos temáticos a través de los cuales las entrevistas fluyeron fueron:

1. Introducción al tema y la entrevista: se preguntaba al informante sobre su opinión acerca de la manera en que los actores humanitarios de Altos de la Florida estaban trabajando en torno a la mejora y construcción de las capacidades de la comunidad -resiliencia-. La pregunta principal era “¿Qué piensa usted de que las ONGs estén haciendo capacitación en el barrio?”. En este punto, se intentaba ahondar en el conocimiento de tales proyectos y su evaluación por parte del entrevistado. Hay temas relacionados que surgían inmediatamente como relevantes, por ejemplo, las capacidades que poseían o no los habitantes en el barrio, qué capacidades que no se poseían eran fundamentales, cuáles son los proyectos más y menos efectivos, cómo entendía el informante el concepto de resiliencia, capacitación o empoderamiento, qué se debería hacer más y mejor, cómo era la relación con el sistema humanitario y el Estado, cuál debería de ser el papel de cada tipo de actor, incluida la comunidad, cuál era el rango de coordinación entre actores y, finalmente, cómo influía el aumento o mejor de las capacidades en la protección de las personas.
2. En un segundo momento, se proponía hablar sobre la historia de vida del entrevistado en Altos de la Florida, ya fuese habitante del barrio o trabajador del sistema humanitario o del Estado colombiano. La pregunta principal que se formulaba al respecto era: “¿Cómo describiría usted su vida/trabajo en Altos de la Florida desde que llegó hasta el día de hoy?”. El objetivo de esta etapa era observar la evolución en el propio barrio hasta la introducción del enfoque de resiliencia y posteriormente a éste. Se llegaba así a un análisis del trabajo

<sup>52</sup> La correlación de entrevistas en todas las fases está disponible en el Anexo 3.

del sistema humanitario, del Estado colombiano y de la comunidad de Altos de la Florida en torno a las principales necesidades de un contexto humanitario urbano: desplazamiento, vivienda, alimentación, agua, salud, educación, empleo y seguridad.

3. El último punto de la entrevista trataba sobre los métodos que había que utilizar para devolver de manera efectiva y práctica los resultados de este análisis a la comunidad de Altos de la Florida, así como al sistema humanitario y entidades del Estado colombiano que trabajan en el barrio.

### **3.3. Fase 3: construcción participativa del análisis del enfoque de resiliencia – año 2018**

Los objetivos de las entrevistas de esta fase final, entre julio y septiembre del 2018, fueron, en primer lugar, devolver los resultados preliminares del análisis del enfoque de resiliencia a los participantes en la investigación y, en segundo lugar, completar de manera crítica y participativa las conclusiones finales.

Esta fase se implementó porque la investigación en el sector de la acción humanitaria afronta, actualmente, el reto de ser más participativa, inclusiva y, sobre todo, de responsabilizarse por devolver y retroalimentar sus resultados, especialmente con poblaciones afectadas y vulnerables que hayan participado en el análisis, con el fin de dotar de especial utilidad a las evidencias<sup>53</sup>.

En este sentido, a pesar de que los avances de la respuesta humanitaria en crisis urbanas tienen un recorrido bastante reciente en el panorama internacional; en Altos de la Florida, tanto la comunidad como los informantes del sistema humanitario han denunciado acciones con daño tras su participación en investigaciones anteriores: “Aquí ha venido mucha gente a hacernos preguntas y sacarse fotos, pero nunca más supimos de ellos”<sup>54</sup>, lamentaba el presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) del sector 3. La coordinadora de la Asociación Codo a Codo, una de las más antiguas en el barrio, también reclamaba que “las investigaciones deben tener en cuenta la vulnerabilidad de la población y ofrecerles algo después de que participan, cuentan su vida y reabren heridas”<sup>55</sup>.

Por estos motivos y, fundamentalmente, por una responsabilidad ética de la investigación con población vulnerable, desplazados urbanos y víctimas del conflicto armado en Colombia, desde la primera visita a Altos de la Florida en 2016 surgió la pregunta: “¿Cuál es la relación que se quiere establecer con los participantes de la investigación y el objetivo de ésta?”.

Por ello, tanto las consideraciones éticas como cierta responsabilidad más allá de la investigación de este proyecto siempre han guiado la transición desde las obligaciones académicas hacia las necesidades y el trabajo de estas comunidades urbanas y el sector humanitario. Así, el objetivo final siempre ha sido el de dotar a la investigación de utilidad para sus participantes de modo que, desde el comienzo, se ha seguido un proceso informado, participativo e inclusivo, con un planteamiento claro de los objetivos perseguidos y los resultados esperados.

La última etapa de este proceso tuvo lugar entre julio y septiembre del 2018, a través de métodos que se aproximan hacia una investigación más participativa, mediante la devolución y retroalimentación de los resultados preliminares con los participantes. El objetivo principal, además de hacer una devolución ética, fue el de co-construir el análisis de las evidencias empíricas y las recomendaciones para mejorar la respuesta humanitaria en contextos urbanos informales y, por consiguiente, repercutir de manera

---

<sup>53</sup> Obsérvense en el Anexo 1 los planteamientos éticos de esta investigación para entender el porqué de esta fase de devolución.

<sup>54</sup> Entrevista no. 310520-001.

<sup>55</sup> Entrevista no. 250516-001.

positiva en la vida de sus habitantes. De esta manera, se ha tratado como un proceso de investigación conjunto de cooperación y colaboración en el análisis, poniendo en el centro de éste a ellos: la comunidad de Altos de la Florida, el sector humanitario y las autoridades locales de Soacha. Tómese, por lo tanto, este apartado como la responsabilidad de la investigación respecto a las personas afectadas.

La devolución de los resultados preliminares a los participantes es entendida como una verificación cualitativa de los datos (*qualitative data verification*) mediante una retroalimentación (*feedbacking*), con el fin de conseguir una información de calidad que pruebe la investigación y su utilidad, en un sector con la necesidad de avanzar en el análisis y la proposición de nuevos enfoques. Se trata, también, de una devolución como rendición de cuentas a los participantes. Una evaluación propositiva que ha sido posible por la generación de confianza desde el 2016 y hasta el 2019: la suma de plantear un proyecto informado, participativo e inclusivo –en sus objetivos, metodologías y resultados–, con el fin de garantizar la devolución y la utilidad de los resultados obtenidos. En este sentido, el tiempo invertido en Altos de la Florida, con la contribución del SJR-LAC y el SJR-Soacha, ha permitido una convivencia cercana con la población, los actores humanitarios y las autoridades locales. Así, dicha devolución de una investigación informada concluía un proceso de transparencia.

El objetivo general de este proyecto se enmarca en la investigación aplicada como instrumento de promoción, generación de conciencia y difusión del conocimiento con un fin práctico para la acción humanitaria (Contreras, 2002: 10). La fase que se explica en los siguientes apartados, como reflexiona Agurto (2002), es una metodología que, a través de las fuentes primarias participantes en las fases previas, ha servido para devolver los resultados preliminares, con el fin de construir el análisis de las evidencias empíricas y las recomendaciones que, en este caso, buscan apoyar el avance del sector humanitario hacia respuestas más eficaces en contextos urbanos informales, especialmente donde residen desplazados urbanos.

Puesto que salvaguardar el protagonismo y dotar de poder a las personas ha sido una piedra angular de toda la investigación, la devolución es un instrumento metodológico útil para reconocer las percepciones y representaciones de los participantes, especialmente las personas vulnerables, así como posibilitar la obtención de unas conclusiones útiles.

Inspirado en Contreras (2002: 10 y 11), los objetivos específicos de este método con el que se construyó la devolución han sido<sup>56</sup>:

1. Validar los resultados preliminares dentro del compromiso de devolución, con el fin de contar con el consentimiento sobre la información que los participantes han brindado y sus resultados.
2. Desencadenar intercambios constructivos entre el investigador y los participantes.
3. Generar vínculos de reflexión, diálogo y aprendizaje que han activado acciones para avanzar en la mejora de la respuesta comunitaria y humanitaria en el contexto específico de Altos de la Florida y Soacha.

Los principios de sostenibilidad, empoderamiento y participación que guían esta metodología ayudan, precisamente, a avanzar sobre la necesidad de mejorar la sostenibilidad de la respuesta humanitaria en

---

<sup>56</sup> Además, la devolución pretendía “(1) Promover la producción colectiva del conocimiento rompiendo el monopolio del saber y la información, permitiendo que ambos se transformen en patrimonio de los grupos postergados. (2) Promover el análisis colectivo en el ordenamiento de la información y en la utilización de que de ella puede hacerse. (3) Promover el análisis crítico utilizando la información ordenada y clasificada a fin de determinar las raíces y causas de los problemas, y las vías de solución para los mismos. (4) Establecer relaciones entre los problemas individuales y colectivos, funcionales y estructurales, como parte de la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas enfrentados” (Contreras, 2002: 10 y 11).

contextos urbanos informales, con base al fortalecimiento de las capacidades de sus habitantes – empoderamiento- a través de su participación. Se entienden, así, siguiendo a Contreras (2002:9), las metodologías más cercanas a la participación “como claves para la sustentabilidad de los proyectos de intervención, así como para fortalecer el empoderamiento de los sectores marginados social, política y económicamente, asegurando así su validación como sujetos de derechos y actores de su desarrollo”.

Este entendimiento de la investigación ha permitido a los participantes ser sujetos activos de la misma “con protagonismo en la resolución de sus propias inquietudes” (Durston y Miranda, 2002: 8). Este proceso de devolución y co-construcción también quiso servir como un aporte para la estimulación de respuestas humanitarias basadas en la participación efectiva de población en situación de vulnerabilidad, teniendo en cuenta las capacidades locales para el diseño, la implementación y la evaluación de la respuesta.

Rubín de Celis (1981) categorizaba los tipos de experiencias participativas en relación con los objetivos de la investigación. En este sentido, esta metodología enmarca la participación en la devolución de la información, donde la transformación social no depende de la investigación en sí, sino de la orientación y el uso que se dé a la etapa de devolución. Para ello, a continuación, se recogen las metodologías utilizadas para la devolución y co-construcción.

La base de este estudio entiende la investigación en el sector humanitario como el cruce de dos modelos de prácticas instituidas: el análisis primero y la intervención después. Esta tarea está contextualizada en un momento y en un campo profesional con la apremiante necesidad de avanzar en la respuesta humanitaria a crisis en zonas urbanas.

En este sentido, la devolución del análisis de los datos es el momento donde se visualiza con más claridad cómo el modelo de intervención debe de ser atravesado por la investigación, es decir, se restituye a los participantes su labor y confianza en el proceso de análisis previo. Siguiendo a Berg (2004: 201), la acción de compartir los resultados con los participantes se sitúa como la cuarta etapa de la investigación, la cual tiene como fin “informar y empoderar a las personas para que trabajen colectivamente para producir algún cambio beneficioso”.

Además de con este objetivo, esta fase de devolución se ha concebido no como un momento de cierre unidireccional de retroalimentar unos resultados, sino como una síntesis del análisis de los datos y de los aprendizajes preliminares para permitir la producción e inclusión de nueva información que complete a la anterior. Un proceso de diálogo bidireccional (participantes–investigador) que, a través de las metodologías explicadas a continuación, ha permitido escribir el siguiente análisis del enfoque de resiliencia.

Gracias al conocimiento previo del contexto y los participantes, las metodologías utilizadas en la devolución motivaron un trabajo activo, el cual permitió que los participantes pensaran sus prácticas y generasen espacios de reflexión conjuntos, con el fin de completar y producir nuevo conocimiento. Los dispositivos diseñados para tal fin permitieron al investigador y a los participantes ser sujetos activos y ‘co-pensadores’ del trabajo.

La devolución constó de tres dimensiones:

1. Inspiró un cierre previo como la retroalimentación de los resultados preliminares que nutrió el resultado final (2018).
2. Abrió un proceso de co-construcción del análisis del enfoque de resiliencia (2018).
3. Posibilitó la devolución, presentación y diseminación final de la investigación (2019).

Entre julio y septiembre del 2018, como se explica a continuación, se devolvieron en cuatro etapas los resultados preliminares de la investigación lo que permitió la escritura final del análisis del enfoque de resiliencia recogida en el capítulo cuarto y los principales mensajes de este estudio. Los cuatro objetivos de la devolución fueron, siguiendo a Falabella (2002: 24): (i) la validación y confiabilidad de los datos; (ii) afinar las interpretaciones de estos con los participantes; (iii) democratizar el conocimiento desde la responsabilidad ética de retribuir, como mínimo, con la entrega de lo que se ha descubierto; y (iv) empoderar a los agentes participantes mediante los aprendizajes del estudio y su transferencia a través de dispositivos útiles.

**Primera etapa:** construcción del material de devolución (octubre 2017 – junio 2018)

En esta etapa se analizaron los datos obtenidos en el trabajo de campo de las dos fases anteriores para la escritura del análisis del enfoque de resiliencia. Por lo tanto, se produjo un procesamiento de los datos obtenidos en el trabajo de campo (2016-2017), su análisis y sistematización para posibilitar la próxima reflexión conjunta. En este proceso, también participaron trabajadores y la coordinadora del SJR-Soacha.

**Segunda etapa:** devolución (julio-septiembre 2018)

La devolución y retroalimentación se centró en una confrontación crítica y constructiva de los resultados. Como una resistencia suave (*soft-resistance*) investigador-participantes para introducir con sinceridad críticas constructivas a la información e impulsar la participación dinámica en la co-construcción del análisis de las evidencias empíricas. Se realizaron un total de dos grupos de discusión. Uno con los actores del sistema humanitario que trabajaban en Altos de la Florida y otro entre la comunidad y estos actores. Además, se realizaron cuatro entrevistas a informantes de Altos de la Florida, cinco a ONGs locales y nacionales, siete a ONGs internacionales y dos a entidades del Estado colombiano.

El objetivo de los grupos de discusión era establecer una relación dialógica mediante grupos de reflexión autocríticos (Falabella, 2002: 24; Krause, 2002: 48). Se comenzó por una devolución y socialización del análisis de resultados a través de una cartilla de resultados elaborada para la ocasión que, previamente, había sido construida con el equipo del SJR-Soacha, como se observa en las fotografías. Posteriormente, se continuó con un diálogo bidireccional en torno a los desafíos y oportunidades del enfoque de resiliencia en la acción humanitaria en contextos urbanos informales.

Puesto que durante el trabajo de campo en 2016 y 2017 se había observado que uno de los retos en Altos de la Florida era dotar de mayor efectividad a las múltiples reuniones comunitarias, se percibió que un problema era la carencia de un objetivo planteado al comienzo de cada uno de estos encuentros. Por este motivo, la aproximación a través de la devolución con los socios locales de la investigación (líderes de Altos de la Florida, SJR-Soacha, ACNUR y PNUD) permitió establecer un objetivo común de los grupos de discusión: poner las necesidades y el trabajo de la población y los actores del sistema humanitario en el centro, así como devolver unos resultados para co-construir un análisis y recomendaciones útiles para todos ellos.

Por otro lado, el objetivo de las entrevistas era profundizar sobre los retos de la acción humanitaria y las oportunidades que existían para trabajar en contextos urbanos informales a través del enfoque de resiliencia. Las entrevistas permitieron crear un espacio de mayor confianza con personas clave dentro de la comunidad, ONGs, agencias de la ONU y entidades del Estado.

**Tercera etapa:** evaluación y co-construcción (octubre – diciembre 2018)

Pensar la devolución como una fase fundamental de la investigación implicaba aceptar los impactos sobre los resultados preliminares, es decir, como una evaluación del propio estudio por parte de los participantes y como un análisis de su realidad que permitiera la obtención de unos aprendizajes como los analizados en el resto del presente capítulo. Sobre la propia investigación, la devolución permitió comprender determinada información, reinterpretar otra, comparar facetas contradictorias, reordenar datos y construir nuevo conocimiento más útil para los participantes y, por lo tanto, para la academia. El objetivo de todo lo anterior fue aumentar la utilidad del proyecto y de esta evaluación. Así se entendió que una co-construcción del análisis debía tener como primer paso un entendimiento común de la información (fase de devolución) y un reconocimiento de que el conocimiento alcanzado, que antes no estaba, no habría sido posible si ellas y ellos, los participantes, no lo hubieran construido junto con el investigador.

**Cuarta etapa:** devolución final, presentación y diseminación del proyecto (2019)

La devolución final, presentación y diseminación de esta investigación en 2019 permitió retroalimentar el estudio ya terminado y socializarlo de una manera útil para los diferentes participantes, principalmente la comunidad, las ONGs y las agencias de la ONU, con base a dispositivos que fueron contruidos para tales fines, adaptados a las experiencias y el lenguaje cotidiano. De esta manera, la devolución final en Altos de la Florida se produjo el 30 de agosto del 2019 en un evento organizado en la Casa Pastoral con el SJR-Soacha y con otros investigadores del proyecto PRUV, ya que en ese encuentro también se dio cierre a dicho proyecto en Colombia. En el Anexo 8 se pueden observar algunas fotografías que ilustran esta jornada de cierre del proyecto.

#### 4. Selección de la muestra

En esta investigación se ha utilizado un muestreo intencional y opinático -bola de nieve- (Ruiz Olabuénaga, 2012), basado en el criterio de confianza de seleccionar a aquellas personas que, por su conocimiento del problema, son idóneos y representativos del sujeto de estudio. Se entiende, así, no tanto como una muestra sino como una opción, una selección de vital importancia para el estudio (Thomas, 2011).

A pesar de que la selección fue intencional es preciso que existan elementos de rigor y validez interna en este proceso. Para ello, se han utilizado los criterios fundamentales que rigen la selección de la muestra planteados por Valles (1997):

- (i) Para la representatividad se ha seguido el principio de saturación de información: “El proceso por el cual el investigador continúa para probar los casos pertinentes hasta que no aparecen nuevos conocimientos teóricos extraídos de los datos” (Valles, 1997: 43).
- (ii) El tamaño de la muestra se basa en un conjunto reducido de participantes en un contexto muy específico (Altos de la Florida en Soacha) y en un tiempo determinado (2016-2019). De esta manera, se buscó alcanzar una representatividad, no estadística, basada en el conocimiento de los participantes sobre el problema investigado.

La selección de los participantes ha seguido un enfoque para conseguir la mayor representatividad posible mediante la triangulación de los diferentes actores interesados en el problema de investigación:

- a) Informantes de Altos de la Florida. Personas desplazadas internamente y miembros de la comunidad local de acogida de Altos de la Florida. Se ha pretendido alcanzar la muestra más representativa posible siguiendo la inclusión por cuestiones de edad, sexo y rol en la

comunidad. Así se han hecho 37 entrevistas, dos cartografías sociales, un grupo de discusión con habitantes y una encuesta a 223 hogares de Altos de la Florida de un total de 1.011 hogares.

- b) Informantes del sistema humanitario. Trabajadores humanitarios, de organizaciones de desarrollo y de derechos humanos de carácter local, nacional e internacional, así como agencias de la ONU. Se hicieron un total de 37 entrevistas con ONGs y agencias de la ONU que trabajan en Altos de la Florida y Soacha, una cartografía social y dos grupos de discusión.
- c) Informantes del Estado colombiano. Trabajadores de entidades locales, departamentales y nacionales para la atención y protección de las víctimas en Colombia, autoridades locales (Alcaldía), departamentales (Gobernación) y fuerzas de orden público. En total se hicieron 19 entrevistas a autoridades locales y estatales.

## 5. Plan de análisis de las entrevistas

Luego de una primera lectura profunda y de una segunda revisión en detalle de las transcripciones de cada una de las entrevistas, se pudo configurar una lista de temas que eran abordados de manera sistemática por los informantes, lo que permitió construir y luego afinar una matriz temática de las entrevistas. Así se decidió ordenar y sistematizar esta información para simplificar y priorizar un estudio más profundo de los puntos que giraban en torno al tema central, el enfoque de resiliencia en acción humanitaria para responder al desplazamiento urbano en asentamientos informales.

Entonces, en este primer ordenamiento, los temas que aparecían sistemáticamente y que resultan relevantes de las entrevistas fueron ordenados en dos grandes dimensiones, la referente a la experiencia vivida a través del enfoque de resiliencia, y otra dimensión más referida a la evolución de la situación de vulnerabilidad en Altos de la Florida. Paralelamente, se distinguieron tres grandes polos temáticos y sus concomitantes subcategorías, los cuales se articularon de la siguiente manera:

- a) **Ámbito de experiencia vital (biográfico-social).**  
 Historia personal: donde el individuo se expresaba sobre su experiencia de desplazamiento y llegada a Altos de la Florida de manera cronológica. Este punto se podía estructurar en torno a los siguientes subtemas:
  - 1.1. Historia de desplazamiento o llegada a Altos de la Florida.
  - 1.2. Situación familiar y comunitaria en los primeros años en el barrio.
  - 1.3. Situación familiar y comunitaria en los años más recientes en el barrio.
- b) **Ámbito comunitario.**  
 El tema de la comunidad de Altos de la Florida era abordado como referente para analizar la situación de vulnerabilidad, como un espacio para reconstruir la vida cotidiana y, sobre todo, resultaba relevante analizar cuales eran las necesidades que se habían ido satisfaciendo o no por parte del sistema humanitario en esa evolución hasta la entrada del enfoque de resiliencia. En consecuencia, se pudo discernir la información respecto a la comunidad bajo los siguientes criterios:
  - 2.1. Integración entre personas en situación de desplazamiento y comunidad de acogida.
  - 2.2. Vivienda.
  - 2.3. Alimentación.
  - 2.4. Agua.
  - 2.5. Salud.
  - 2.6. Educación.
  - 2.7. Empleo.
  - 2.8. Seguridad.
- c) **Ámbito humanitario.**

En este punto el discurso gravitaba alrededor de los elementos que el sujeto consideraba como esenciales en la evolución del trabajo humanitario y del Estado colombiano desde la asistencia en emergencia ante la llegada de población en situación de desplazamiento hasta la introducción del enfoque de resiliencia. Se buscaba evaluar por lo tanto esa evolución de la intervención humanitaria y analizar las virtudes y limitaciones del enfoque de resiliencia.

3.1. Proyectos.

3.2. Coordinación.

3.3. Participación.

3.4. Efectividad.

3.5. Capacidades individuales y comunitarias.

3.6. Ausencia de capacidades.

3.7. Proyectos comunitarios.

3.8. Significado de capacitación, empoderamiento y resiliencia.

3.9. Papel del sistema humanitario y del Estado colombiano.

Una vez hecha esta minuciosa enumeración y sistematización de los puntos emergentes del discurso obtenido a través de este cuantioso material de información cualitativo y, después de considerar la importante cantidad de información recolectada, el trabajo de análisis se focalizó en los proyectos humanitarios y el enfoque de resiliencia. Se optó por analizar este tipo de información del discurso de los entrevistados confiados en que las respuestas a las hipótesis de trabajo se encontrarían preferentemente relacionada con esos puntos más que en relación a los otros. No obstante, tras haber hecho esta elección, se decidió no desechar a priori ningún elemento discursivo que pudiera surgir y hacer referencia a otras dimensiones, sobre todo aquellas pertenecientes al ámbito comunitario, dado que como ya se mencionó antes, éstas siempre aportan y enriquecen el análisis de los procesos y elementos del trabajo humanitario en los individuos y la comunidad.

Finalmente, se abordaron las entrevistas en un tercer momento, para buscar y seleccionar aquellos párrafos donde el individuo se refería directa o indirectamente a características, virtudes y limitaciones del enfoque de resiliencia en el trabajo humanitario. La idea era buscar las estructuras del discurso y sus valorizaciones referentes tanto a los resultados positivos de dicho enfoque como a los principales retos que, a pesar de su implementación, todavía requieren de un proceso por parte de la comunidad, el sistema humanitario y el Estado colombiano.

En este capítulo se ha explicado el método seguido en la investigación a través del estudio de caso en Altos de la Florida en Soacha, así como las técnicas de investigación utilizadas y el proceso de devolución de los resultados a los participantes, especialmente población en situación de vulnerabilidad. En el siguiente capítulo se recoge el análisis empírico de la realidad urbana informal del asentamiento de Altos de la Florida en la ciudad de Soacha, así como la situación de vulnerabilidad de la población a través de las características del asentamiento y de las diferentes expresiones de violencia urbana que en él existen. Finalmente, en el capítulo cuarto se recoge el análisis del enfoque de resiliencia en la respuesta humanitaria en Altos de la Florida.



### Capítulo 3. El asentamiento humano de Altos de la Florida: la situación de vulnerabilidad de los desplazados urbanos y la comunidad de acogida



Grafiti en la autopista sur que da entrada a Soacha desde Bogotá: “Respeto a Suacha”.  
Pablo Cortés Ferrández (2017).

#### 1. Introducción

En este capítulo se presenta el estudio de caso del asentamiento humano de Altos de la Florida en una zona informal de Soacha. Este municipio es un claro ejemplo de los procesos de urbanización y crecimiento demográfico en Colombia, a través del cual se puede explicar cómo determinados asentamientos informales se han convertido en un refugio, en la periferia de algunas ciudades, para las personas desplazadas internamente. El capítulo continúa con un análisis sociodemográfico y comunitario de Altos de la Florida para, posteriormente, establecer cómo su informalidad, explicada desde la formación del propio barrio, es el detonante de la vulnerabilidad de sus habitantes y genera problemas relacionados con la violencia y la lucha por la tierra.

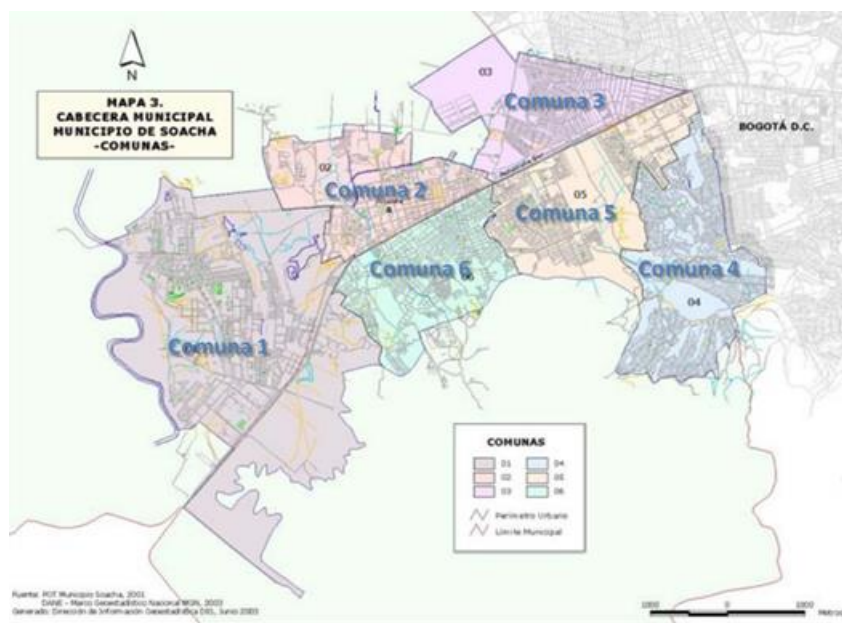
En este capítulo, además, se van a analizar las principales características del asentamiento a través de su fragilidad, es decir, cómo debido a su informalidad, en Altos de la Florida hay una situación de vivienda precaria, ausencia de servicios básicos y carencia de infraestructuras. A través de este análisis se ha estudiado cómo este tipo de barrios son territorios urbanos sin Estado por la ausencia, incapacidad y falta de voluntad de las autoridades locales y departamentales de Soacha y Cundinamarca. Esta fragilidad desencadena una situación de inseguridad y violencia generada por actores armados ilegales con presencia en el municipio y en la periferia urbana, y que, entre otras consecuencias, provocan nuevos desplazamientos intraurbanos.

## 2. Soacha: ‘la ciudad de los desplazados’

Soacha es uno de los principales municipios receptores de personas desplazadas internamente por el conflicto armado y la violencia en Colombia. A día de hoy, más de 56 mil personas desplazadas internamente han buscado refugio en esta ciudad (UARIV, 2020), cuyo nombre originario es *Suacha* y procede de las raíces lingüísticas chibchas que significan *Sua*, ‘El sol’ y *Chá*, ‘Varón’ (‘Ciudad del varón del sol’). Este municipio forma parte del departamento de Cundinamarca y tiene unas condiciones geoestratégicas clave puesto que da acceso a diferentes rutas del país: al oriente con Bogotá Distrito Capital, al occidente con los municipios de Granada y San Antonio del Tequendama, al norte con Bojacá y Mosquera y al sur con Sibaté y Pasca.

Soacha tiene una extensión total de 184,45 km<sup>2</sup>, de los cuales 165,45 km<sup>2</sup> conforman el área rural (89,7 por ciento del territorio) donde tan solo reside el uno por ciento de la población<sup>57</sup>. Por el contrario, el sector urbano está formado por 19 km<sup>2</sup> (10,3 por ciento) y en él viven el 99 por ciento de los habitantes (Plan Municipal de Desarrollo, 2016-2019: 2 y 3). Esta zona urbana, como se observa en el mapa 1, se divide en seis comunas: Comuna I Compartir, Comuna II Centro, Comuna III La Despensa, Comuna IV Cazucá, Comuna V San Mateo y la Comuna VI San Humberto. En esta última es donde se encuentra Altos de la Florida. Uno de los resultados más inmediatos de esta división territorial es que “no se entiende a Soacha como un municipio con una identidad sino por comunas con diferente tejido social, por lo que se han creado barreras invisibles”<sup>58</sup>, indican desde el Centro Regional de Atención Integral a Víctimas de Soacha. El último Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio es del año 2000, lo cual demuestra un gran retraso en materia de regulación territorial y legalización. Soacha cuenta con un total de 378 barrios, el 48 por ciento son ilegales (nomenclatura utilizada por la Alcaldía), es decir 152 se encuentran en situación de asentamiento (Alcaldía de Soacha, 2000; ProBogotá, 2018).

**Mapa 1. División por política urbana de Soacha por comunas**



**Fuente: Secretaría de Planeación (2009)**

Una de las razones por las que Soacha ha sido elegida para esta investigación es porque es el municipio con mayor población del departamento de Cundinamarca, alberga el 14 por ciento de los habitantes del

<sup>57</sup> La zona rural está dividida en dos corregimientos para un total de 14 veredas.

<sup>58</sup> Entrevista no. 290416-001.

mismo (Cataño, 2009: 12), y el noveno en población total de Colombia. De esto se excluye a Bogotá Distrito Central que ha obtenido, debido a su enorme crecimiento económico y político, cierta independencia a pesar de pertenecer al mismo departamento. Desde finales de los noventa, Soacha presentó la tasa exponencial de mayor crecimiento en el país (9,12) (Bello y Mosquera, 1999: 458) y la mayor tasa de crecimiento poblacional del departamento (Cataño, 2009: 25)<sup>59</sup>. El último censo general nacional, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2005, reflejaba que en Soacha vivían 398.295 personas (DANE, 2005). Sin embargo, desde entonces, las cifras utilizadas para actualizar el número de población se basaban en meras proyecciones realizadas por este organismo hasta el 2020, sin contar con un censo oficial actualizado hasta el realizado en 2018, año para el cual se proyectaba una cifra de 544.997 habitantes.

Ante la ausencia de un censo actualizado, ya desde 1999, la administración municipal señalaba que la población podía ascender a 700 mil habitantes (Bello y Mosquera, 1999: 458) y desde 2009 se realizaron estimaciones que doblaban esa cifra. En este sentido, la Alcaldía y diversas instituciones del municipio iniciaron en 2017 una reclamación ante el Estado para realizar un nuevo censo puesto que situaban la cifra en torno al millón de habitantes (Cruz Roa, 2017; González, 2016: 6). Por su parte, la Personería municipal se aventuraba a calcular 1.2 millones de personas (Caracol Radio, 2017), mientras que fuentes de la Gobernación de Cundinamarca señalaban que la cifra más realista se aproximaba a 800.000 (Hernández, 2017).

Para demostrarlo, la Alcaldía municipal inició a mediados de 2017 un censo que en Altos de la Florida se realizó el 13 de julio. Finalmente, el DANE realizó en 2018 el nuevo censo nacional, el primero desde 2005. En un conteo preliminar estimó que en Soacha viven actualmente 634.660 habitantes (El Tiempo, 2019). Las informaciones siguen siendo contradictorias a este respecto. El director del DANE en una entrevista indicó que “Soacha es una ciudad dormitorio. Esperábamos llegar a 900.000 soachunos en el censo 2018, y ya sobrepasamos el millón” (Conexión capital, 2018). En este sentido, el principal reclamo de la Alcaldía es que el municipio recibe un presupuesto de 328.000 millones de pesos para 533.000 habitantes, cuando esa cifra podría ser el doble (Semana, 2017).

A tenor de estos datos, Soacha es un caso muy representativo porque ejemplifica claramente el proceso de urbanización y crecimiento poblacional en las ciudades que ha vivido Colombia. Como se registra en el DANE y se observa en la tabla 5, la población permaneció estable desde 1951 (20.441 habitantes) y mediados de la década de los sesenta (32.600), hasta la mitad de la década de los setenta (37.347). En los ochenta se inició un incremento poblacional que llegó a los 97.854 habitantes y que aumentó drásticamente en 1993 (230.355) hasta el censo oficial de 2005 (398.295 habitantes) (DANE, 2005). El ritmo de crecimiento del centro urbano aumentó del 316,8 por ciento entre 1951 y 1964, al 349,8 por ciento durante el periodo entre censos de 1973 a 1985 (Cataño, 2009: 174 y 175).

---

<sup>59</sup> La estimación en 2015 era de 511.262 habitantes de los cuales 252.292 eran hombres y 258.970 mujeres (Alcaldía de Soacha, 2015: 4).

**Tabla 5. Evolución del número de habitantes en Soacha 1951-2005**

<b>1951</b>	20.441
<b>1965</b>	32.600
<b>1975</b>	37.347
<b>1980</b>	97.854
<b>1993</b>	230.355
<b>2005</b>	398.295

**Fuente: elaboración propia basado en DANE**

El incremento demográfico en el área urbana de Soacha se explica por tres motivos. En primer lugar, por la proximidad y conurbación urbana con Bogotá, puesto que gran parte de los barrios de Soacha son una extensión de zonas capitalinas densamente pobladas como Ciudad Bolívar, Bosa y Usme. El segundo, debido a la conversión del municipio en un centro de megaproyectos de construcción de vivienda (Megavivienda). A este respecto, la secretaria de Planeación de Soacha, Andrea Roza, indicó que desde el año 2000 se han construido 100 mil viviendas y hay licencias aprobadas para más de 120.000 hasta 2020 (ProBogotá, 2018). El alcalde hasta 2020, Juan Carlos Saldarriaga, por su parte, explicó que en los últimos años se han construido 246.000 apartamentos nuevos y se han vendido más del 75 por ciento (Semana, 2017). Ante estos planes urbanísticos, ACNUR (2015: 4) ha señalado lo siguiente:

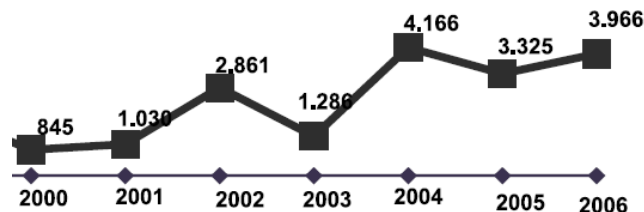
“Lo crítico del aumento desmedido de los programas de vivienda en Soacha, fue el colapso en la prestación de programas sociales que no crecieron de manera paralela a la oferta habitacional. La oferta pública en educación, empleo y salud es insuficiente a la demanda poblacional y la ocupación industrial se ha visto retrasada por la falta de vías que agilicen la llegada a Bogotá”.

El tercer motivo del aumento demográfico es la llegada de población migrante de las zonas rurales, de pobres urbanos excluidos de las ciudades y, fundamentalmente, de personas desplazadas internamente víctimas del conflicto armado en Colombia. Todos ellos encuentran en Soacha una *ciudad-refugio* por su costo más bajo de vivienda y arriendo respecto a Bogotá, así como por el acceso a lotes en los asentamientos, algunos informales, de la periferia, como es el caso de Altos de la Florida.

Es por ello que Soacha se convirtió, desde finales de la década de los noventa, en el principal receptor en Cundinamarca de población desplazada internamente y “en uno de los primeros municipios a nivel nacional” (ACNUR, 2015: 1 y 5). Por eso ha sido llamada históricamente ‘la ciudad de los desplazados’ y ha sido vista, respecto a este fenómeno, como una radiografía de Colombia.

Este fenómeno en el municipio tuvo un aumento sostenido entre el año 2000 y el 2006, como se observa en la figura 6, cuando llegaron aproximadamente 42.312 personas, según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SISDHES) de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). Esto significaba en 2006, un promedio de llegada de 11 personas diarias y 3.966 anuales, con una tasa de personas desplazadas internamente de 983 por cada cien mil habitantes. En Bogotá esta tasa era de 455 (FAMIG, CODHES y OIM, 2007: 46).

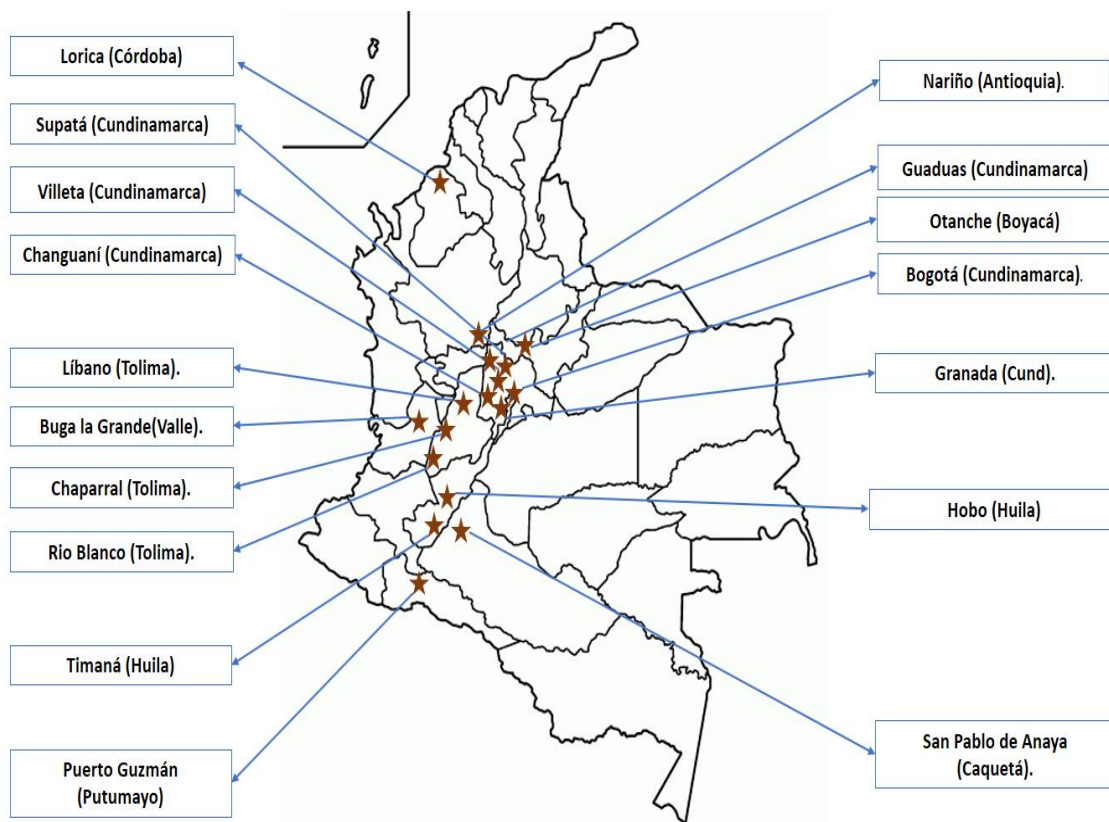
**Figura 6. Desplazamiento forzado en Soacha 1995-2006**



Fuente: Elaboración propia (CODHES, 2007: 46)

En 2015, la Red Nacional de Información (RNI) de la UARIV situaba en 40.234 la cifra de personas desplazadas internamente (RNI, 2015: 7): “Según estadísticas de la Personería de Soacha, diariamente llegan al municipio alrededor de siete familias desplazadas provenientes del Tolima, Meta, Santanderes, Eje cafetero y otras regiones del país. Significa según esas mismas cifras, que la ciudad alberga cerca del 20 por ciento de los desplazados que deja la guerra en Colombia” (González, 2017). En el siguiente mapa 2 se recogen los lugares de procedencia de algunos de los habitantes de Altos de la Florida, víctimas de desplazamiento, entrevistados en esta investigación.

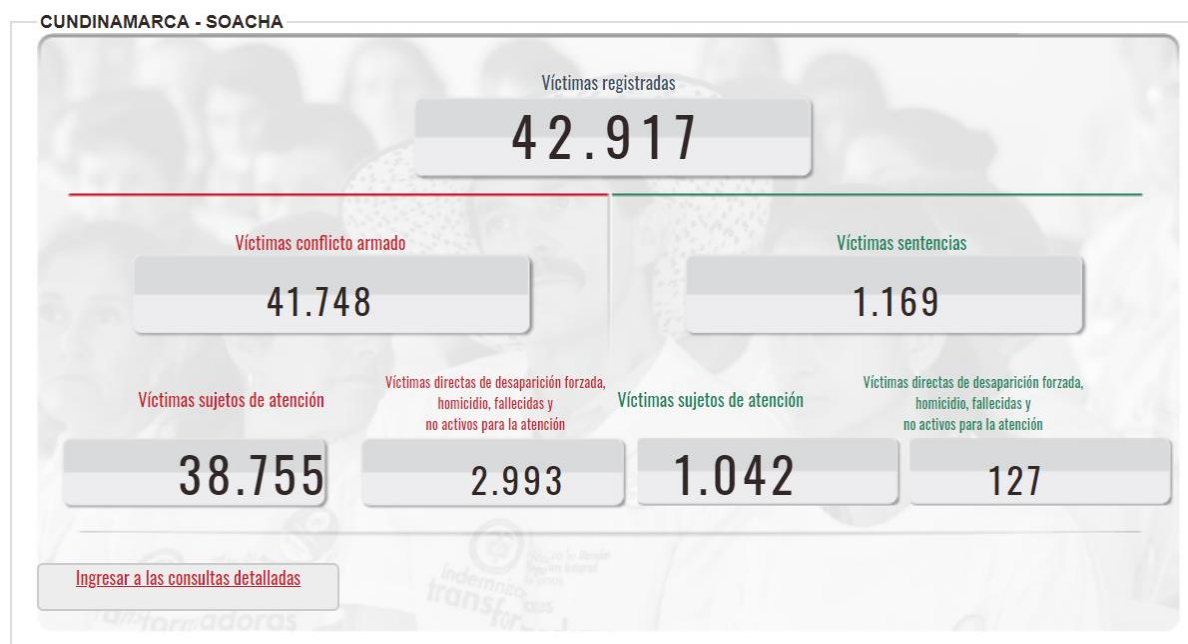
**Mapa 2. Procedencia de víctimas de desplazamiento de Altos de la Florida**



Fuente: Unimonserrate (2017)

ACNUR (2015: 1 y 5) indicaba que existía un subregistro del 40 por ciento: “Más o menos el 12 por ciento de la población del municipio es víctima del conflicto armado interno”. Por su parte, fuentes de la Personería y de la Alcaldía sitúan esta cifra en 55.000, que representan la mitad del departamento (Caracol Radio, 2017; Semana, 2017). A fecha de corte 30 de marzo de 2020, la UARIV recoge que hay un total de 56.564 víctimas de desplazamiento interno declaradas en Soacha (UARIV, 2020). Sin embargo, el Registro Único de Víctimas (RUV), como se observa en la figura 7, recoge a día de hoy un total de 42.917 víctimas totales registradas, a fecha de corte 1 de enero de 2020 (RNI, 2020).

**Figura 7. Víctimas totales registradas en Soacha**



**Fuente: Registro Único de Víctimas (2020)**

Además del desplazamiento interno, Soacha presenta un mayor saldo migratorio respecto a Bogotá, ya que recibe más número de bogotanos (130.337 personas) frente a los suachunos que emigran a la capital (10.021 personas) (Alcaldía de Bogotá, 2015: 15). En este sentido, la Encuesta Multipropósito de Soacha 2014-2015 reveló que el 58 por ciento de la población no es oriunda de la localidad, frente al 44 por ciento que siempre ha vivido en el municipio. Por su parte, CODHES (2013: 92) señaló que el 82.1 por ciento de la población procede de otras zonas del país. Respecto a estos procesos migratorios, Soacha, puesto que es más económica que Bogotá, también ha sido un centro de llegada de población venezolana ante la situación en el país vecino. Por este motivo, entre abril y junio del 2018 se implementó un censo en el municipio para conocer las condiciones y las necesidades de esta población (Noticias Día a Día, 2017). Los resultados indicaron que tan sólo en un mes, mayo 2018, se registraron 1.759 familias (RCN, 2018) y el nuevo alcalde electo en 2019 indica que actualmente “más de 30 mil venezolanos habitan en Soacha y es necesario hacer control sobre los mismos” (El Espectador, 2020).

### **3. Altos de la Florida: refugio de los desplazados en ‘la periferia de la periferia’**

En Soacha, una de las principales consecuencias del elevado incremento demográfico y de la conurbación con Bogotá fue el impacto en el precio del suelo urbano apto para vivienda, una situación que se reflejó en la expansión de los asentamientos del municipio, incluidos los informales. A pesar de los macroproyectos de vivienda explicados con anterioridad, según la Alcaldía Municipal (2011),

Soacha tenía un déficit total del 35 por ciento, alrededor de 36.867 hogares, de los cuales 17.552 tenían un déficit cuantitativo y 19.315 cualitativo, teniendo que vivir el 7.48 por ciento de la población en una situación de hacinamiento crítico (CODHES, 2013: 91).

Todo ello se ha manifestado en el deterioro de las condiciones de los asentamientos informales que, en su mayoría, “se ubican en zonas marginales de alto riesgo donde se evidencia el más alto índice de pobreza a nivel urbano de Soacha” (Cataño, 2009: 107). Estas dinámicas han creado escenarios conflictivos y desordenados principalmente en las comunas IV y VI debido a su origen ilegal para las autoridades. Precisamente los sectores de estas comunas de Altos de Cazucá, el Lago, el Arroyo, Ciudadela Sucre y Altos de la Florida son las áreas geográficas del municipio en donde se ubica la mayor concentración de población desplazada internamente, con el 43.48 por ciento del total de Soacha, es decir, 7.718 personas ya en 2009 (Cataño, 2009: 112).

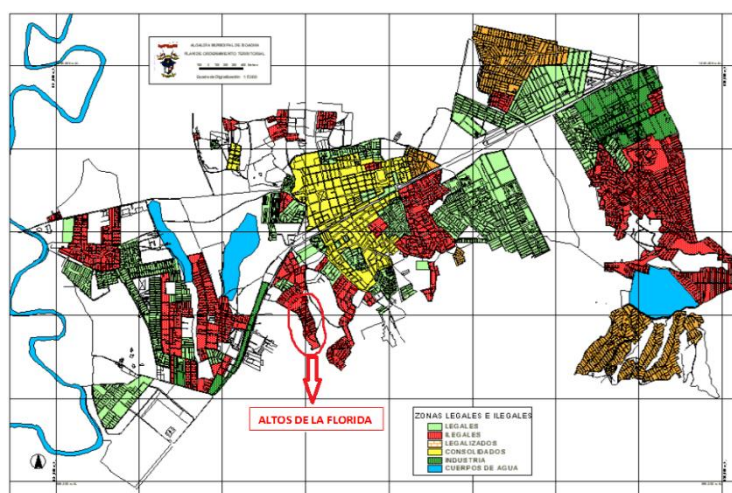
En definitiva, Soacha, una pequeña localidad naciente (pequeños “*satélites*” que hoy ofrecen vivienda nueva y reciben corrientes campo-ciudad) ubicada en las cercanías de un ámbito urbano activo y macro como Bogotá (“*astro*”), se ha convertido en predilecto refugio forzoso de “campesinos despojados” y es “con ese rasgo social peculiar y dominante que deja de ser aldea y se vuelve ciudad” (Sánchez Steiner, 2012: XX). Debido al difícil y limitado acceso a la tierra y la vivienda en Bogotá, no sólo las personas desplazadas internamente, también los migrantes económicos y los excluidos por la ciudad, encuentran un supuesto refugio en las zonas de más difícil acceso y de mayor riesgo. Como definen Bello y Mosquera (1999: 458): “La periferia de la periferia”. Así, municipios anexos a la capital del país como Soacha han crecido aceleradamente provocando una desintegración espacial y social brusca que causó una forma urbana “despedazada” de asentamientos, manifestada, principalmente, desde la década de los ochenta (Sánchez Steiner, 2012: xx).

Altos de la Florida es el asentamiento humano, situado en una zona informal de la Comuna VI al suroccidente del municipio de Soacha, que ha servido como estudio de caso para esta investigación. En el Anexo 8 se puede observar una fotografía con la perspectiva del barrio. Desde principios de la década de los noventa y, fundamentalmente, a partir del año 2000, familias desplazadas internamente poblaron de manera espontánea este cerro denominado ‘El Esparto’ buscando un refugio urbano. Actualmente, entre el 30 y el 40 por ciento de la comunidad, alrededor de 1.400 habitantes, vive una situación de desplazamiento prolongado. En este sentido, el asentamiento de Altos de la Florida es un exponente de la situación de vulnerabilidad en la que vive parte de la población colombiana por residir en los denominados asentamientos informales de determinadas ciudades como Soacha.

Altos de la Florida es un asentamiento humano en un área informal de la Comuna VI al suroccidente del municipio de Soacha. Situado en lo alto del cerro ‘El Esparto’, está dividido en cuatro sectores (enumerados del 1 al 4, este último también denominado ‘El Retiro’) y un quinto sector en la parte más alta formado por dos zonas llamadas Piedras Blancas y Carboneras. En esta investigación, como se observan en los mapas del Anexo 4, para la implementación de la encuesta del proyecto PRUV, Altos de la Florida se dividió en la Localidad A (sectores 1 y 2 puesto que fueron los primeros en poblarse) y la Localidad B (sectores 3, 4 y 5 puesto que fueron los más posteriores), como así se ha indicado en el capítulo metodológico.

Altos de la Florida es un barrio informal porque tan sólo el 49 por ciento del sector 2 fue legalizado por la Alcaldía municipal en 2015. Tanto el sector 1 como el 4 son zonas urbanas sin legalizar, y el sector 3 y los sectores de Piedras Blancas y Carboneras están en la zona rural del corregimiento dos del municipio, según el POT del año 2000. Por este motivo, las autoridades locales etiquetan, como se observa en el mapa 3, a Altos de la Florida como una zona ‘ilegal’ del municipio.

### Mapa 3. Zonas legales e ilegales del área urbana de Soacha



**Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Soacha – Acuerdo 046 del 2000**

El último censo oficial de Soacha del 2005 reflejaba que en la Comuna VI, donde se encuentra Altos de la Florida, vivían 70.044 personas, el 17.8 por ciento del total del municipio. Un año más tarde, las ONGs y la comunidad calculaban que en Altos de la Florida había alrededor de 480 familias y entre 2.500 y 3.000 personas (Palacios Vásquez, 2016: 7). En octubre de 2013 se realizó una caracterización poblacional y el número fue de 2.439 habitantes en 992 hogares (51 por ciento de hombres y 49 por ciento de mujeres) (UNIMINUTO, 2014: 5)<sup>60</sup>.

En septiembre de 2017, el conteo poblacional<sup>61</sup> coordinado e implementado por esta investigación<sup>62</sup> arrojó un resultado de 1.011 familias y 3.657 personas, de las cuales el 51.19 por ciento son hombres (1.872) y el 48.81 por ciento son mujeres (1.785)<sup>63</sup>. En el 63 por ciento de los hogares el cabeza de familia es un hombre (524) frente al 37 por ciento donde lo es una mujer (307). Por sectores, el barrio está compuesto por 247 familias en el sector 1 (931 habitantes), 191 (672 habitantes) en el sector 2, 376 (1393 habitantes) en el sector 3, 156 (544 habitantes) en el sector 4 y 41 familias (117 habitantes) en el sector de Piedras Blancas y Carboneras<sup>64</sup>. Además, en el 24.6 por ciento de los hogares viven tres personas, en el 22.3 por ciento dos y en el 21.3 por ciento cuatro miembros, seguido del 14.2 por ciento cinco personas y un 6.6 por ciento de los hogares con un solo miembro. El 48.9 por ciento de la población no está casada frente al 9.2 por ciento que sí lo está, y el 36.1 por ciento se encuentra en situación de convivencia.

<sup>60</sup> Caracterización poblacional realizada por el Área de Investigación de Trabajo Social – de la universidad UNIMINUTO Regional Soacha con la colaboración de ACNUR, PNUD y la Alcaldía Municipal de Soacha.

<sup>61</sup> El margen de error del conteo señala que las viviendas sin censar en cada uno de los sectores han sido: 75 viviendas en el sector 1 (14,6 por ciento), 32 en el sector 2 (8,7 por ciento), 43 hogares en el sector 3 (5,68 por ciento) y 7 en el sector 4 (1,55 por ciento).

<sup>62</sup> Conteo poblacional realizado por este investigador junto con las Juntas de Acción Comunal y las ONGs. Véase informe completo en Anexo 7.

<sup>63</sup> La evaluación realizada en el 2016 señalaba que el 52 por ciento eran mujeres (ACNUR, 2017).

<sup>64</sup> En la caracterización de 2013 se señalaba que en el sector 1 vivían 217 familias (860 personas), 186 familias (605 personas) en el sector 2, en el sector 3 había 197 familias (482 personas) y 136 familias (492 personas) en el sector 4. Este instrumento no fue aplicado en el último sector de Piedras Blancas y Carboneras (UNIMINUTO, 2014).

A continuación, se explica que Altos de la Florida se caracteriza por tener un alto porcentaje de la población víctima de desplazamiento interno, una elevada proporción son niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y hay un amplio porcentaje de mujeres.

### **3.1. La situación de desplazamiento prolongado en la comunidad y su análisis sociodemográfico**

Las personas desplazadas internamente en Altos de la Florida a menudo mencionan tres factores que les motivaron a llegar a la ciudad: el derecho a la asistencia que brinda el Estado y las ONGs, el apoyo de miembros de la comunidad y/o familiares que ya se encontraban allí, así como la idea de encontrar mejores oportunidades económicas y laborales en zonas urbanas.

De acuerdo con la información del censo experimental que se realizó en el municipio en 2003, la Comuna VI donde se sitúa Altos de la Florida es una de las mayores zonas de recepción de población en condición de desplazamiento (13.7 por ciento del total - 2.436 personas), por detrás de la Comuna I (16.3 por ciento - 2.907) y la Comuna IV que lo lideraba con un 43.4 por ciento (7.718) (Cataño, 2009: 221). Hoy en día, Altos de la Florida, después de Altos de Cazucá, es la zona con mayor población desplazada en Soacha (Econometría Consultores, 2016: 1).

Actualmente, cerca del 30 por ciento de la comunidad de Altos de la Florida ha sido víctima de desplazamiento interno. Sin embargo, debido al nivel de subregistro en Colombia esta cifra puede llegar al 40 por ciento (ACNUR, 2017). Así, teniendo en cuenta el número total de personas obtenido del conteo poblacional de 2017, se puede estimar que hay entre 1.097 (30 por ciento de la comunidad) y 1.462 (40 por ciento de la comunidad) personas en situación de desplazamiento. De estos, únicamente el 48 por ciento de las familias están el RUV (ACNUR, 2017), por lo que, de los hogares que manifestaron estar en situación de desplazamiento, tan solo el 17 por ciento de la población de Altos de la Florida se encuentra registrada oficialmente (ACNUR, 2015: 3).

En este sentido, la evaluación externa del programa de ACNUR y PNUD sobre integración local urbana en Altos de la Florida, explicado en el capítulo cuarto, indica que el 44.7 por ciento de los hogares tiene algún miembro que ha sido víctima de este delito, de los cuales el 25.9 por ciento se encuentra incluido en el RUV. De estas personas, tan solo el 0.8 por ciento pertenece a grupos indígenas y el 1.7 por ciento a grupos afrodescendientes (UNIMINUTO, 2014). Desde la Personería Delegada para los Derechos Fundamentales de la Personería Municipal de Soacha se señalaba que “el 90 por ciento de las personas en Altos de la Florida son víctimas del conflicto armado”<sup>65</sup>.

Las personas desplazadas internamente en Altos de la Florida están en una situación de desplazamiento prolongado puesto que éste se ha producido por más de diez años en el 43 por ciento de los casos y por más de cinco años en el 30 por ciento (ACNUR, 2017). Además, las personas desplazadas internamente que residen en Altos de la Florida proceden, principalmente, de Cundinamarca, los Llanos Orientales, Tolima, Chocó, Cauca, Valle del Cauca y Antioquia (ACNUR, 2017). Bello y Mosquera (1999: 460), en un análisis de los casos de Altos de Cazucá y Altos de la Florida, indicaban que la presencia de reinsertados de grupos armados y familias desplazadas, en orden de importancia, era de los departamentos del Tolima, Caquetá, Meta, Antioquia y Chocó. Por su parte, los migrantes considerados económicos provienen de 22 departamentos del país, en orden de importancia, de Cundinamarca (Norte), Tolima, Antioquia, Meta, Caquetá, Magdalena, Guaviare, Chocó y Cesar. Además, las autoras también indican que una parte considerable de población en Altos de Cazucá y Altos de la Florida procede de los barrios periféricos de Bogotá (Ciudad Bolívar y Bosa) y que tras no acceder a una

---

<sup>65</sup> Entrevista no. 310817-001.

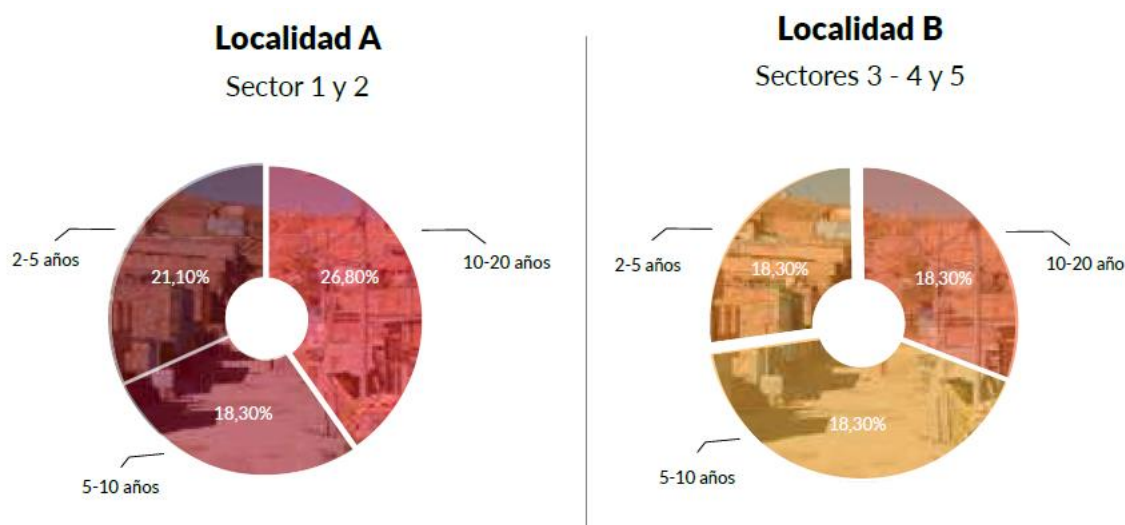
vivienda propia se trasladan a Soacha para comprar lotes en estos asentamientos (Bello y Mosquera, 1999: 460).

Por lo tanto, no se puede hablar de Altos de la Florida como ‘un barrio de desplazados’, sino como un proceso de asentamiento en la ciudad de estas personas, junto con afectados por la situación de pobreza del país procedentes de zonas rurales, de Bogotá y de otras ciudades capitalinas como Cali, Medellín o Barranquilla.

Para aumentar el conocimiento sobre la situación de la población desplazada y la comunidad de acogida en Altos de la Florida, el proyecto PRUV, del que formó parte esta investigación, decidió recopilar datos cuantitativos desconocidos hasta ese momento. El primero de ellos, como se muestra en la figura 8, es sobre el tiempo viviendo en el barrio. Es importante hacer una puntualización sobre estos gráficos, que se usarán masivamente en los apartados siguientes, y es que los porcentajes no suman el cien por cien, debido a que no se ha incluido el porcentaje de ‘No respuestas’ a cada una de las preguntas.

Respecto al tiempo viviendo en el barrio, un 26.8 por ciento de los hogares de la Localidad A (Sector 1 y 2) llevan entre 10 y 20 años residiendo en el barrio, seguido por el 21.1 por ciento que llevan entre 2 y 5 años y también un elevado 18.3 por ciento entre 5 y 10 años. Por su parte, en la Localidad B (Sectores 3, 4 y 5) la mayoría de los hogares (35.7 por ciento) llevan residiendo en el asentamiento entre 5 y 10 años, seguido por el 25 por ciento y el 22.1 por ciento que llevan entre 10 y 20 años y entre 2 y 5 años, respectivamente.

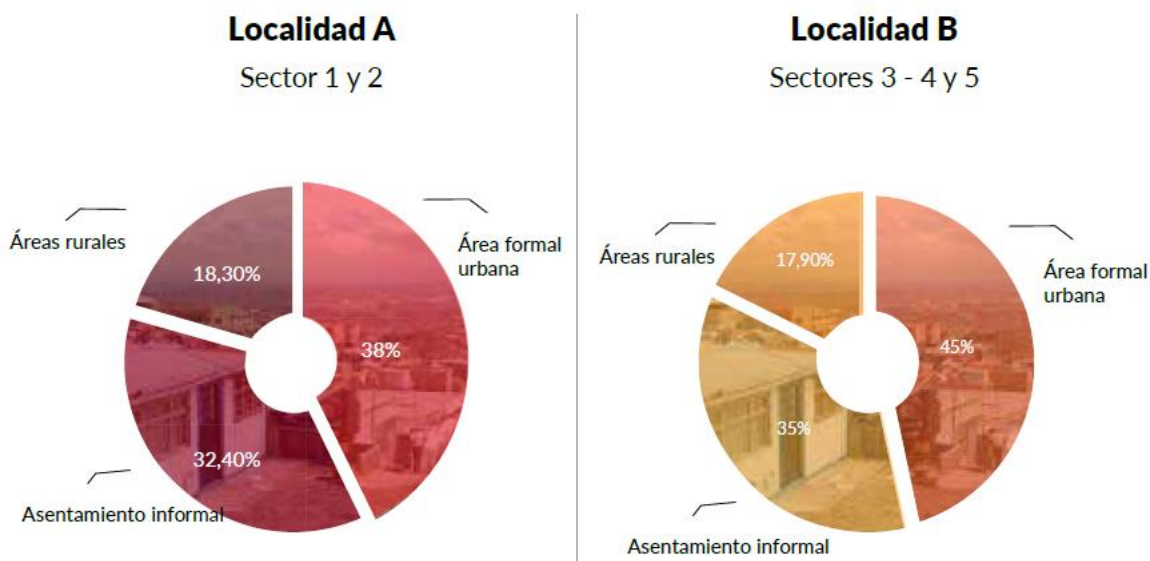
**Figura 8. Tiempo viviendo en Altos de la Florida**



**Fuente: elaboración propia**

Respecto al lugar de procedencia, como se observa en la figura 9, en su mayoría vienen de otra área formal urbana (38 por ciento en la Localidad A y 45 por ciento en la Localidad B) o de otro asentamiento informal urbano (32.4 por ciento Localidad A y 35 por ciento Localidad B). También significativo es el porcentaje de hogares cuyo lugar de procedencia son áreas rurales, del 18.3 por ciento y del 17.9 por ciento en la Localidad A y B, respectivamente. Esto hace indicar que antes de establecer su lugar de residencia en Altos de la Florida las personas intentaron residir en otras zonas urbanas o rurales sin éxito, por lo que el asentamiento informal se convirtió en esa última alternativa de refugio disponible.

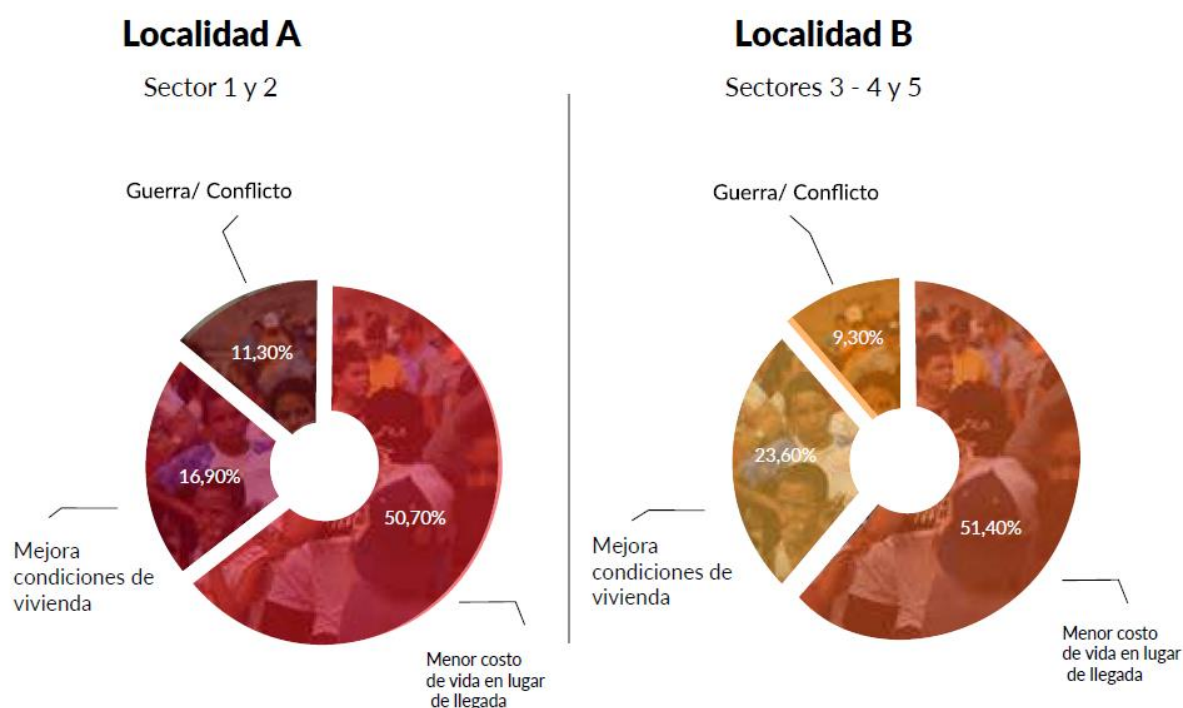
**Figura 9. Lugar de procedencia**



**Fuente: elaboración propia**

En este sentido, las causas de abandono de los hogares de procedencia, como se observa en la figura 10, recogen que se debió a un menor costo de vida en Altos de la Florida (50.7 por ciento Localidad A y 51.4 por ciento Localidad B), además de a una curiosa razón como la mejora de las condiciones de la vivienda (16.9 por ciento Localidad A y 23.6 por ciento Localidad B). El porcentaje de hogares que respondieron que la causa de la llegada a Altos de la Florida fue por guerra/conflicto es de un bajo 11.3 por ciento Localidad A y un 9.3 por ciento Localidad B. Estos datos permiten entender que Altos de la Florida, en la mayoría de los casos, no ha sido el primer lugar de destino después de sufrir un desplazamiento interno, sino que las personas han vivido en otras zonas incluso urbanas previamente. Lo anterior evidencia que Altos de la Florida y Soacha se entienden como esa ciudad-refugio debido, principalmente, al menor costo de vida respecto a la ciudad formal, un factor clave si se plantean los problemas socioeconómicos y de estabilidad laboral de la población desplazada internamente y de los pobres urbanos.

**Figura 10. Causa abandono lugar de procedencia**



**Fuente: elaboración propia**

Tras haber analizado la situación de desplazamiento de parte de la comunidad de Altos de la Florida. A continuación, se hace un breve análisis sociodemográfico de la misma. Además de por la alta presencia de personas desplazadas internamente, Altos de la Florida también se caracteriza demográficamente porque, según el conteo poblacional del 2017, la mitad de la población (52.49 por ciento) son NNAJ de entre 0 y 25 años. En todos los sectores, la mitad o más de la mitad de la comunidad están en esas franjas de edad. En concreto, 1.000 personas, el 27.34 por ciento de la población, son jóvenes y adolescentes entre 12 y 25 años. Anteriormente, la caracterización del 2013 reflejaba que el 41 por ciento era menor de 18 años (UNIMINUTO, 2014) y la evaluación del proyecto de ACNUR y PNUD en 2016 mostraba un promedio de edad de 28.2 años con el 45 por ciento de la población menor de edad (6 por ciento de 0 a 5 años, el 16 por ciento de 6 a 12 años, el 23 por ciento de 13 a 18 años, el 6 por ciento de 19 a 29 años, el 37 por ciento de 30 a 59 años y el 12 por ciento personas de 60 años o más) (ACNUR, 2017).

A nivel general, la distribución por edades arroja que el otro gran porcentaje de población lo componen adultos entre 26 y 64 años con un 43 por ciento (1.573 personas). Así, 330 personas (9 por ciento) tienen entre 0 y 4 años, 590 personas (17 por ciento) están entre 5 y 11 años, 1.000 personas (28 por ciento) tienen entre 12 y 25 años, 738 personas (21 por ciento) están entre 26 y 40 años, 835 personas (23 por ciento) tienen entre 41 y 64 años y 72 personas (2 por ciento) tienen más de 65 años.

Además del desplazamiento y la juventud de la población, otra característica clave es el enorme porcentaje de mujeres en el barrio un 48.81 por ciento (1.785 personas). Ambos rasgos, la juventud y el número de mujeres, son clave a la hora de plantear una respuesta humanitaria en términos de vulnerabilidad y necesidades de protección específicas de ambos grupos poblacionales, principalmente debido a la violencia urbana e intrafamiliar en Soacha, como se analiza en la parte final de este capítulo.

Finalmente, para terminar con el análisis sociodemográfico de Altos de la Florida es importante entender su organización comunitaria, la cual comenzó con la creación de la Mesa de Organizaciones,

rebautizada posteriormente por ACNUR como Comité de Impulso: “La Mesa estaba formada por la comunidad y ONGs que nos reuníamos en el barrio para desarrollar actividades comunes. Una de ellas evitar el desalojo y promocionar la creación de una asociación vecinal. El interés era formar comunidad y trabajábamos con la gente y no con dinero”, resalta la coordinadora de la Asociación Codo a Codo, una de las ONGs más antiguas en el barrio<sup>66</sup>. Posteriormente, la Mesa de Organizaciones evolucionó en el Comité de Impulso, un órgano comunitario de reunión quincenal que busca la participación de todas las organizaciones e instituciones con presencia en la zona, para coordinar y trabajar de manera efectiva y conjunta, con el fin de posibilitar la complementariedad y evitar la duplicidad. Éste también se planteaba como un espacio en el que la comunidad diera a conocer sus problemáticas, así como las soluciones propuestas por ellos. En la figura 11 se muestran las entidades participantes en el Comité de Impulso.

**Figura 11. Organizaciones participantes en el Comité de Impulso**

‘Organizaciones comunitarias’ compuestas por las Juntas de Acción Comunal (JAC), la asociación de viviendistas de Altos de la Florida (ASOVIOLFLO) y comités comunitarios;

‘Entidades estatales’ como el Despacho de la Alcaldía, la secretarías de Planeación, de Desarrollo Social, de Educación, de Salud y de Gobierno, la Gobernación de Cundinamarca, la Personería Municipal de Soacha, la Defensoría del Pueblo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) Regional Cundinamarca, la Unidad de Víctimas Regional, el Departamento de Prosperidad Social y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional;

‘ACNUR/PNUD’ y agencias del sistema de Naciones Unidas;

‘Otras’ como la Universidad Nacional, la Universidad de la Salle, la Corporación Infancia y Desarrollo, la Corporación Gestora de Paz Kairós, la Corporación Nuevo Arcoiris, Forjar CDA, el Servicio Jesuita para Refugiados, la Asociación Codo a Codo, World Vision, la Fundación Catalina Muñoz y Techo para mi País.

**Fuente: elaboración propia**

### 3.2. El origen de Altos de la Florida

El poblamiento de Altos de la Florida comenzó en 1989 por la llegada de personas con pocos recursos procedentes de Soacha y Bogotá. Posteriormente, principalmente desde el año 2000, se produjo la recepción de personas desplazadas internamente, como recuerdan los primeros pobladores: “Yo soy suachuna y hace 21 años sólo había una carretera de entrada al barrio y el sector 2 estaba compuesto por ocho casas, potreros y un cerro verde”<sup>67</sup>, recordaba la presidenta de la JAC del segundo sector. Por su parte, un líder juvenil de 27 años del sector 1 rememoraba que cuando su familia llegó al barrio en 1998 había unas 50 casas en el primer sector y 15 viviendas en el segundo<sup>68</sup>.

En esos momentos, la urbanización se produjo como resultado de procesos de invasión y lotificaciones sin criterio de planeación, a través de dinámicas ilegales de compra y venta de lotes por parte de grupos

<sup>66</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>67</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>68</sup> Entrevista no. 010817-001.

ilegales comerciantes de tierras, conocidos como “tierreros”, como se analiza más adelante<sup>69</sup>. Así, las familias tomaron posesión de predios, arrendaron y, fundamentalmente, compraron pequeños lotes obteniendo únicamente promesas de compraventa por parte de estos *loteadores* - urbanizadores pirata.

Hipólito Sánchez, procedente de Boyacá, es el nombre que se ha identificado en las entrevistas en profundidad como el “invasor principal” de Altos de la Florida y vendedor, sin ser el propietario, de la mayoría de los lotes: “En esa época mandaba un tal Hipólito Sánchez que andaba con escoltas. Me amenazó y me mandó matar por estar en posesión de estos predios del cuarto sector”<sup>70</sup>, explicaba un vecino del sector 4 de Altos de la Florida.

En 2009 apareció la siguiente información al respecto: “Altos de la Florida nació hace más de 10 años cuando un hombre llamado Hipólito Sánchez comenzó a vender predios para construir viviendas. Muchos aceptaron su oferta y comenzaron a pagar cinco, seis, tres, cuatro millones de pesos por un pedazo de tierra en donde edificar una casa y una vida” (La Rotta, 2009). En un reportaje de la web Periodismo Público se identificaba a esta persona como “el líder comunal de La Planada, Hipólito Sánchez” (González, 2017). Junto a esta figura, como se analiza más adelante, en la memoria histórica de Altos de la Florida también surge la influencia de algunas familias supuestamente propietarias de determinadas zonas del barrio como la familia Ramírez, con gran influencia política en el municipio ya que ocuparon la alcaldía de Soacha entre 1987-1990 con Fernando Ramírez Vásquez y en dos periodos, entre 1995-1997, y 2001-2003 con Jorge Enrique Ramírez Vásquez.

Actualmente, Altos de la Florida es un asentamiento en proceso de consolidación, según la categoría enunciada por Bello y Mosquera (1999: 462), y está compuesto por las siguientes características: (i) su poblamiento supera los diez años; (ii) cuentan con una infraestructura de servicios públicos domiciliarios deficiente y, en algunos casos “ilegal”; (iii) poseen organizaciones legalmente constituidas y socialmente reconocidas; (iv) han logrado cierta estabilidad en la población (lo cual no implica que se suspenda la movilidad poblacional); (v) han construido redes comunitarias formales e informales, legales e ilegales que permiten identificar quién es quien en el barrio; (vi) se evidencia la existencia de un “nos”, que les permite identificarse, sentirse parte *de* y diferenciales de los *otros*, aun cuando persistan conflictos políticos y de convivencia barrial.

Además, según la categorización de Castillo y Torres (2005: 1), Altos de la Florida es un barrio informal pirata puesto que los moradores han hecho una transacción de compraventa en los lotes que ocupan, frente a un barrio de invasión que surge de la ocupación de un predio ajeno, público o privado:

“Los barrios piratas se localizan generalmente en zonas periféricas de la ciudad, en muchos casos fuera del perímetro urbano. Las invasiones pueden ocurrir en terrenos centrales, preferencialmente de propiedad estatal (...) Ambos terminan por ser reconocidos en forma legal por las autoridades con el transcurso del tiempo. La diferencia es que los piratas lo logran en un tiempo relativamente más corto”.

Estos autores plantean que las urbanizaciones piratas pueden seguir dos procesos. Primero, pueden ser compradas a crédito por un urbanizador por entre un 25 por ciento y un 30 por ciento del valor del suelo pactado y, posteriormente, vende los lotes por una cuota inicial. Este dinero, a su vez, es utilizado para pagar al dueño del terreno. Segundo, como es el caso de Altos de la Florida, el loteo de los terrenos es realizado por un urbanizador pirata que comenzó a recibir las cuotas iniciales con base a una promesa de compraventa, sin que este “tierrero” pagara al/los propietario/s real/es del terreno (Castillo y Torres, 2005: 1 y 2). En las entrevistas a los habitantes de Altos de la Florida se recoge que las cuotas de entrada

<sup>69</sup> Lote es como se denomina en Colombia a la parcela procedente de la división de un terreno destinado a la edificación.

<sup>70</sup> Entrevista. 300817-001.

por lotes han sido de entre 50.000 y 100.000 pesos, con un precio total del lote de entre 500 mil y 1.5 millones de pesos (Semana, 2009):

“Cuando yo llegué se supone que le comprabas esa posesión que tenían los tierreros y que estaban marcadas en las hojas de un cuaderno. Hacíamos una promesa de compraventa que a la larga tampoco tenía ningún valor y pagué 400 mil pesos, el lote costaba 800 mil, y las cuotas fueron de 50.000 en 50.000 para pagarlo todo”<sup>71</sup>.

En 2009, como consecuencia directa de la situación de informalidad, Altos de la Florida se enfrentó a una orden e intento de desalojo. De hecho, actualmente la zona de Piedras Blancas y Carboneras todavía tiene órdenes de desalojo vigentes, tras el aviso verbal de un corregidor de la Alcaldía de Soacha en 2018.

Después de un proceso jurídico iniciado en 1994 por los hermanos de la familia Noguera-Caucali “respecto a la invasión de sus predios”, la justicia falló por primera vez en 2003 y condenó en primera instancia y, posteriormente, en segunda a Hipólito Sánchez “por vender lo que no era de él” (La Rotta, 2009). Un fallo de tutela en segunda instancia del año 2009 hizo efectiva la orden de desalojo para el martes 20 de octubre de 2009 (Semana, 2009). Este proceso se frenó a través de la resistencia pacífica y una Mesa de Diálogo o Mesa de Negociación formada por las JAC, diversas instituciones religiosas, ONGs con presencia en el territorio, tres agencias como ACNUR, OCHA y PNUD, así como autoridades del municipio y del departamento: “Fue una organización preciosa desde la no violencia. Se preparó toda la comunidad con banderas blancas y de Colombia encabezados por mujeres, niños y jóvenes, con música. Cuando llegó la ESMAD (Escuadrón Móvil Antidisturbios), la jueza encargada y los del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) se quedaron sorprendidos y evitamos el desalojo”<sup>72</sup>, (explicación añadida) recuerda la coordinadora de la Asociación Codo a Codo.

Del conteo poblacional implementado por esta investigación en septiembre del 2017 se extrae que la gran mayoría de los hogares de Altos de la Florida, el 76 por ciento (767 familias), tienen simplemente promesas de compraventa como documento de propiedad de la vivienda. A este respecto, una cifra preocupante es que el 21 por ciento de las familias del barrio (213) desconocen el tipo de documento de propiedad que tiene su vivienda. Otros estudios indican que cerca del 22 por ciento de las familias no tiene ningún documento que les garantice su propiedad sobre los predios que habitan y que el 55 por ciento de los hogares tiene únicamente promesas de compraventa que tampoco les dan seguridad sobre la posesión (ACNUR, 2017). A este respecto, según la encuesta realizada por Naciones Unidas en 2016, el 63.2 por ciento de los hogares es propietario, pero sin título registrado, es decir, no cuentan con títulos de propiedad legales, solo un 9.2 por ciento cuenta con un título de propiedad a nombre de algún miembro de la familia y el 14.6 por ciento vive en arriendo o subarriendo sin contrato escrito. Además, más de la mitad de los hogares afirma que su título está en proceso a cargo de la autoridad local (Econometría consultores, 2016: 8).

Además, también el conteo poblacional del 2017 recogía que el 75 por ciento de los hogares (744) refieren que su vivienda es propia, el 20 por ciento (202) que están en arriendo, el tres por ciento son viviendas cedidas (27), un uno por ciento (8) son viviendas amortizadas y el mismo número para viviendas en invasión. A este respecto, la documentación sobre la propiedad de los terrenos de los lotes no es propia porque todavía no está legalizado, pero sí lo es la documentación de la vivienda construida.

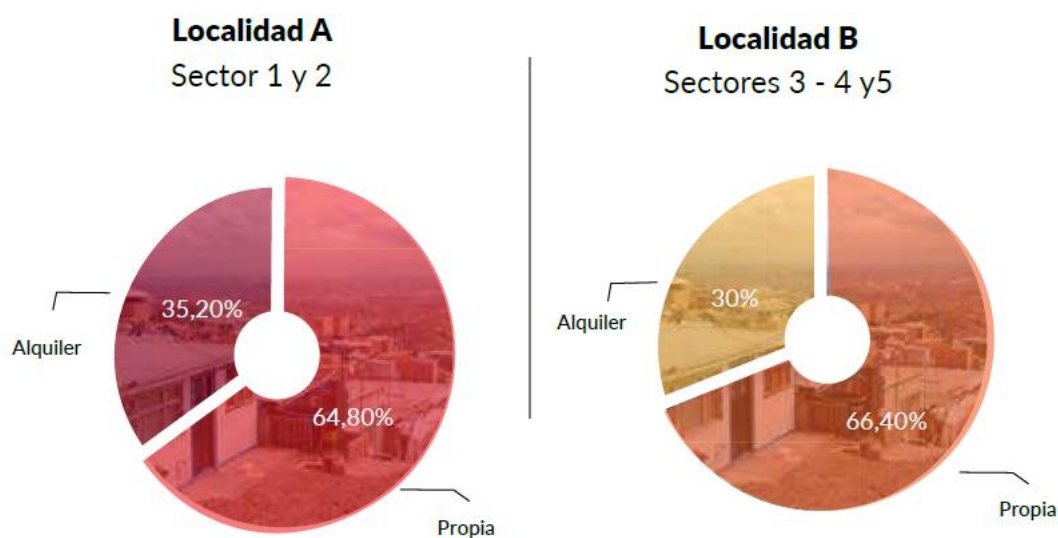
En este sentido, como se muestra en la figura 12, los datos recopilados de la encuesta del proyecto PRUV han permitido analizar la propiedad de la vivienda en Altos de la Florida. Así, la mayoría de los

<sup>71</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>72</sup> Entrevista no. 250516-001.

hogares de la Localidad A (sector 1 y 2) (64.8 por ciento) y de la Localidad B (sector 3, 4 y 5) (66.4 por ciento) indicaban que la vivienda es propia, seguido por un alto porcentaje (35.2 por ciento y 30 por ciento, respectivamente) que están en régimen de alquiler. Así, Altos de la Florida, un asentamiento informal, se convierte en ese último y único espacio en las ciudades donde las personas desplazadas internamente y los pobres urbanos sí que pueden tener acceso a una vivienda propia o en un régimen de alquiler asequible.

**Figura 12. Propiedad de la vivienda**



**Fuente: elaboración propia**

En 2010, a raíz del intento de desalojo, se formó el comité de la Asociación de Viviendistas de Altos de la Florida (ASOVIALFLO). Esta agrupación mantenía reuniones periódicas con la Secretaria de Desarrollo Social y Participación Comunitaria de la Alcaldía de Soacha. Precisamente, el presidente de dicha asociación, la vicepresidenta y el secretario son los actuales presidentes de las Juntas de Acción Comunal del primer, segundo y tercer sector, respectivamente. Tras impedir ese desalojo, el principal objetivo de ASOVIALFLO y las JAC fue iniciar el proceso de legalización con la Alcaldía, trabajo que fue apoyado por las Naciones Unidas, primero a través del programa de Seguridad Humana, ‘Por una Soacha más Humana 2010-2012’ y, posteriormente, con el programa conjunto de ACNUR y PNUD, ‘Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI 2012-2015’.

Precisamente, el eje I del marco del programa TSI se centró en el mejoramiento de las condiciones de vida del asentamiento con un objetivo muy claro: “Legalización del barrio: reconocimiento legal por parte del municipio del asentamiento humano Altos de la Florida como barrio, que facilite condiciones de dignidad para la comunidad” (ACNUR, 2017). El subdirector y coordinador de proyectos de la Corporación Opción Legal, socio local de ACNUR en Soacha, indicaba:

“La administración consideraba que solamente se podía legalizar amenaza baja. Eso conducía a que sólo se podía legalizar cerca del 10 por ciento del territorio. En esas condiciones, legalizar no tenía ningún sentido. Ese fue un debate bastante complejo. Tuvimos que convencerlos de que no solamente se puede, sino que es lo mejor legalizar en riesgo bajo, riesgo medio e inclusive riesgo alto mitigable”<sup>73</sup>.

Para comprobar los avances en este objetivo, en noviembre del 2016 finalizó la sistematización de un diagnóstico participativo que pretendía observar los cambios producidos en Altos de la Florida tras la

<sup>73</sup> Entrevista no. 070318-001.

intervención de las Naciones Unidas. Este diagnóstico reveló que, a pesar de los avances en el proceso, la inseguridad jurídica de la tierra seguía siendo un problema para la comunidad y que una parte de esta:

“Desconoce totalmente lo ocurrido con el proceso de legalización y otra maneja información imprecisa respecto al proceso (...) El acceso al agua potable y que les llamen “ilegales” mortifica a la comunidad, en tanto esa condición de ilegalidad es el impedimento para acceder con dignidad al agua y a todo, e implica un inmenso esfuerzo para las mujeres, los jóvenes y los niños” (Palacios Vásquez, 2016: 19 y 20).

A pesar de la importancia de este eje, como señala la evaluación externa del programa TSI (Econometría Consultores, 2016: 22), el cumplimiento de las metas en cuanto a la implementación de la legalización de la tierra fue tan solo de un 25 por ciento. En este sentido, la conclusión del proyecto es que todo el proceso “no culminó con la legalización total de Altos de la Florida” (ACNUR y PNUD, 2016: 10), a pesar de que de acuerdo al artículo 23 de la ley 388, se describía la competencia del municipio en identificar específicamente las zonas de riesgo alto no mitigable, dado que solo en este tipo de suelos es restringido el desarrollo urbano municipal. Por este motivo, ambas agencias concluyeron:

“Sin la legalización completa del barrio, no se podrán generar mayores avances para generar condiciones dignas para la población, como acceso a servicios básicos (...) La sostenibilidad del proceso no está garantizada (...) La voluntad política de las autoridades locales es importante pero no es suficiente” (ACNUR y PNUD, 2016: 13 y 14).

Desde el PNUD reconocen que este tipo de proyectos necesitan “lograr que la institucionalidad los lidere porque es lo único que les va a dar sostenibilidad en el tiempo, pero ha sido difícil”<sup>74</sup>. A partir de los estudios realizados, la mayoría de las zonas del barrio fueron ubicadas como riesgo medio y alto, y aunque dichos riesgos son considerados mitigables, no fueron legalizadas por la Alcaldía. Los sectores 3 y parte del 4, para su legalización, deberían ser incluidos previamente como área urbana dentro de un nuevo POT (ACNUR, 2017). Esta decisión tuvo un impacto muy negativo para el barrio puesto que, como se observa en una información de la web Periodismo Público (Periodismo Público, 2015), la Alcaldía municipal no sólo se había comprometido a esta legalización, sino que lo había confirmado en noviembre del 2015.

A este respecto, las agencias de la ONU acusaban a la Alcaldía anterior al 2012 (José Ernesto Martínez Tarquino 2008-2011) de no tener voluntad política para concretar una ruta que iniciase el proceso de legalización, aspecto que sólo fue posible con el gobierno 2012-2015 (Juan Carlos Nemocón). ACNUR y PNUD consideraban como un “incumplimiento de los compromisos por parte de la Alcaldía”, al no asumir la legalización en zonas de alto riesgo mitigable, así como la ejecución de infraestructura de mitigación requerida, arrojada por estudios detallados, lo que ha deteriorado “la confianza construida entre las partes durante el proceso” (ACNUR, 2017).

Fuentes de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Soacha admitieron a esta investigación lo siguiente:

“Nosotros debemos legalizar en riesgo medio y alto mitigable pero aquí no se legaliza eso. El municipio no está cumpliendo (...) Y el tema es un problema social de pelea por la tenencia de la tierra. Hay muchos intereses privados de venta de lotes (...) El alcalde está motivado pero la secretaria de Planeación no está motivada. Dice que mientras ella esté allá no va a legalizar”<sup>75</sup>.

Por su parte, fuentes consultadas del ACNUR han señalado que “el problema es que el alcalde de no concluye, no concreta porque no tiene buenos asesores ni funcionarios. El más importante que es Planeación no

<sup>74</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>75</sup> Entrevista no. 200917-001.

tiene ni la mínima intención de legalizar Altos de la Florida. Descubrí que es familiar de los Ramírez<sup>76</sup> y atando cabos entiendes porque algunos temas no avanzan (...) En mi opinión lo que quieren hacer con Altos de la Florida es dedicarlo a las canteras de explotación de minerales de construcción y por eso no lo quieren legalizar”<sup>77</sup>. En este sentido, el PNUD establecía:

“No encontramos lo que esperábamos de la Alcaldía anterior y de ahora por intereses políticos. Detrás de eso se esconde una maraña de cosas por los intereses de los loteadores piratas, de familias políticas en Soacha que tienen representantes en la Alcaldía con un entramado político. Te enfrentas a cosas oscuras que no conocemos. Se sale de nuestras manos y nuestros mandatos. Podemos asesorar técnicamente, pero hablábamos con la Alcaldía y la Secretaría de Planeación y no entendíamos por qué avanzábamos un paso y retrocedíamos dos. Hay cosas muy complejas. Hay un alcalde actual que es dirigente, pero sigue la gente de la Alcaldía anterior sin voluntad política”<sup>78</sup>.

Por su parte, el alcalde de Soacha, Juan Carlos Nemocón Mujica (2012-2015) que puso en marcha el proceso de legalización, indicó: “Nosotros dimos ese gran paso en facilitar la norma, en acceder a que se legalizaran dos etapas Altos de la Florida 1 y 2”<sup>79</sup>. Orlando Ramírez, secretario de Planeación en ese periodo señalaba:

“Siempre ha existido un rechazo en las administraciones anteriores de no legalizar sectores de montaña. ¿Por qué? Esos sectores siempre han tenido una perspectiva de que están en riesgo y de que allá no se puede hacer nada (...) Esto lo estamos replicando también en Altos de Cazucá y en otros sectores que tienen las mismas condiciones de Altos de la Florida”<sup>80</sup>.

Los representantes comunales del barrio siguen asegurando que la labor prioritaria es la legalización. Sin embargo, el presidente de la JAC del sector 3 ha lamentado:

“La Alcaldía ha estado muy reacia a legalizar el primer y cuarto sector, y lo que falta del segundo sector, porque hasta que no haya POT el tercero es impensable. Planeación no tiene intención de hacer la legalización. Ellos nos han dicho que hasta que no haya un nuevo POT no podemos convertirnos de zona rural a urbana y no habrá forma de legalizar porque la ley 684 de 2006 promulga eso. El nuevo POT tiene que aprobarlo el Consejo Municipal y está propuesto desde hace 16 años. Los últimos ocho años le hemos estado trabajando a que se incluya el tercer sector como zona urbana en el nuevo POT”<sup>81</sup>.

Precisamente, la conclusión que alcanzaron ACNUR y PNUD sobre la legalización fue:

“La sostenibilidad del proceso no está garantizada (...) Se debe incluir la legalización entre los compromisos políticos del nuevo alcalde municipal (Eleázar González Casas 2016-2019) y asegurar que en la alcaldía tenga un equipo técnico con fuerte conocimiento del tema; así mismo, por una parte, para los sectores 1 y 2 continuar con los estudios detallados para las zonas de riesgo alto ya identificadas y proceder con la infraestructura que se requiera para mitigar los riesgos donde se posible; por otra, incluir los sectores 3 y 4 como zona urbana en el POT y proceder con la ruta de legalización desarrollada con los sectores 1 y 2 (...) La voluntad política de las autoridades locales es importante pero no es suficiente. Debe estar acompañada por un profundo conocimiento técnico. La Alcaldía desconoce u omite la normatividad sobre la responsabilidad de atención a los asentamientos humanos informales y las posibilidades de inversión pública. En esa medida, es importante que la Secretaría de Planeación tenga a

<sup>76</sup> La familia Ramírez está implicada en problemas con la propiedad de lotes en Altos de la Florida y estuvo en la Alcaldía de Soacha entre como alcaldes entre 1987 y 1990 con Fernando Ramírez Vásquez y en dos periodos, entre 1995 y 1997, y 2001 y 2003 con Jorge Enrique Ramírez Vásquez. Este apellido aparece constantemente en el mapa político soachuno con Orlando Ramírez que fue el anterior Secretario de Planeación, con Óscar Giovanni Ramírez Zarate, Secretario de Gobierno (2013) o con el concejal Jorge Giovanni Ramírez Moya (2012-2015 y 2016-2019).

<sup>77</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>78</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>79</sup> Disponible en [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=574&v=0j4tNVxsyy0](https://www.youtube.com/watch?time_continue=574&v=0j4tNVxsyy0) Consultado el 7 de marzo de 2018.

<sup>80</sup> *Íbidem*.

<sup>81</sup> Entrevista no. 140917-001.

disposición todos los elementos técnicos y asuma la responsabilidad del seguimiento del proceso de legalización del barrio” (ACNUR, 2017).

La situación de informalidad de Altos de la Florida, como se analiza a continuación, es evidente. De hecho, el barrio también ha sido llamado de manera peyorativa como barrio de ‘invasión’, ‘subnormal’, ‘ilegal’ o ‘cinturón de miseria’. Actualmente, no cuenta con licencia urbanística y tan solo el 49 por ciento del sector 2 está legalizado, aunque al terminar esta investigación los sectores 1 y 4, considerados en zona urbana, estaban en la fase final de legalización. El sector 3, Piedras Blancas y Carboneras se encuentran en zona rural del corregimiento dos, por lo que se necesita una modificación del POT del año 2000 para su inclusión como área urbana. No obstante, solamente el sector 3 podría ser añadido como zona urbana, siendo Piedras Blancas y Carboneras considerado como una zona rural-vereda (ACNUR, 2016: 34). Esto supone, como se ha planteado en el marco teórico de esta investigación, que Altos de la Florida es un territorio urbano sin Estado, lo que desencadena, como se diagnostica en los siguientes apartados, una fragilidad en cuanto a infraestructuras y servicios, lo cual deriva en una situación de vulnerabilidad de sus pobladores: “(Los habitantes) Perciben una ausencia de voluntad del gobierno municipal en relación con los planes de normalización y actualización catastral y, en general, para encontrar una solución a esta situación” (explicación añadida), señalaban desde ACNUR<sup>82</sup>.

#### **4. La informalidad: detonante de la vulnerabilidad de la población**

La principal característica de Altos de la Florida es su informalidad, es decir, no es considerado, por parte de las autoridades municipales, como parte de la ciudad de Soacha. Esta dimensión de la fragilidad provoca que su población esté en una situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, como se analiza en los siguientes apartados, sufra pobreza multidimensional y una grave falta de servicios públicos y de acceso a derechos fundamentales.

##### **4.1. ‘El problema de la tierra’: el principal desafío en Altos de la Florida**

La informalidad es el primer rasgo que la comunidad de Altos de la Florida identifica como el origen de sus retos y es denominado como ‘el problema de la tierra’. De hecho, desde las agencias de las Naciones Unidas, se señaló que la informalidad es el detonante de la situación de vulnerabilidad de la población: “Altos de la Florida es una comunidad vulnerable debido a la informalidad del barrio” (ACNUR, 2017).

Ya en el 2006, como resultado de un proceso de coordinación de la Mesa Interagencial de Naciones Unidas y de la cooperación con ONGs se implementó, coordinado por ACNUR, un diagnóstico participativo en Altos de la Florida, cuyo objetivo era conocer desde la comunidad sus condiciones, sus potencialidades y limitaciones. El resultado fue que la legalización del barrio era, junto con la educación, el principal tema de preocupación, un asunto que todavía hoy perdura: “Los habitantes vivían amargamente las implicaciones de haber comprado a vendedores ilegales, en una zona afectada por riesgo medio de remoción en masa o inundación” (Palacios Vásquez, 2016: 8).

Esta misma conclusión se extrae de las cartografías sociales implementadas por esta investigación en junio del 2017. Como se observa en la figura 13, ‘informalidad’, ‘ilegalidad’ y ‘proceso de legalización’ son las categorías de análisis que utilizaron los participantes para deducir el resto de las fragilidades urbanas del barrio. A este respecto, uno de los participantes en la cartografía social masculina señaló:

---

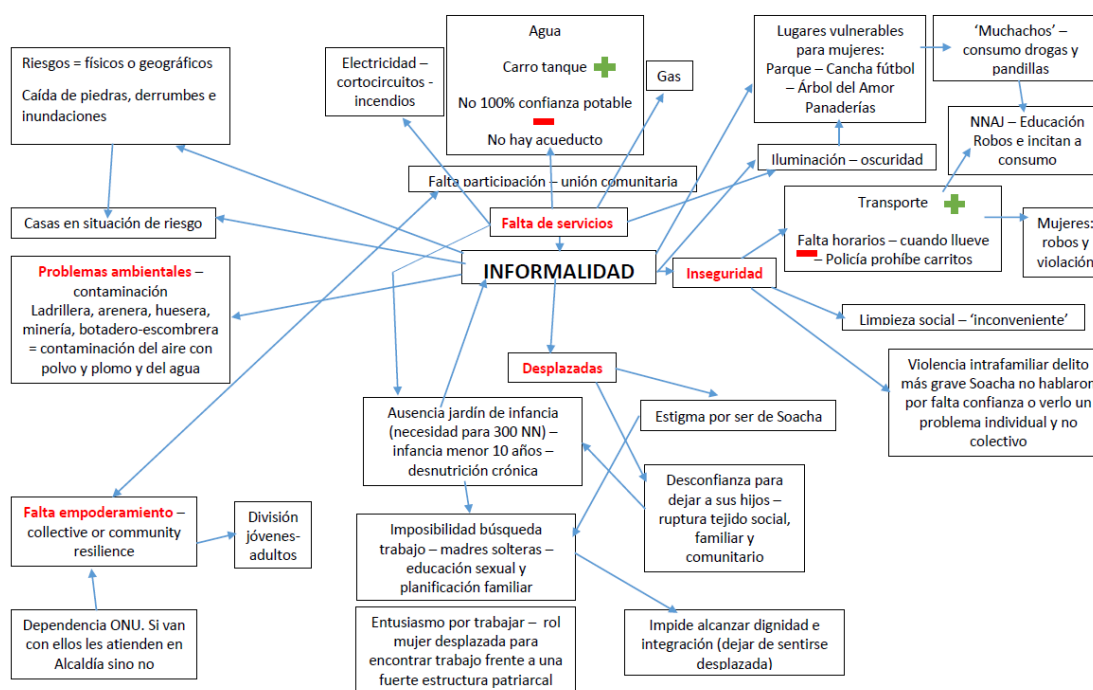
<sup>82</sup> Documento Excel interno ACNUR ‘Dimensiones del desarrollo de casos TSI’.

“Uno de los principales problemas es la legalización porque vivir en una zona ilegal ya significa inseguridad”.

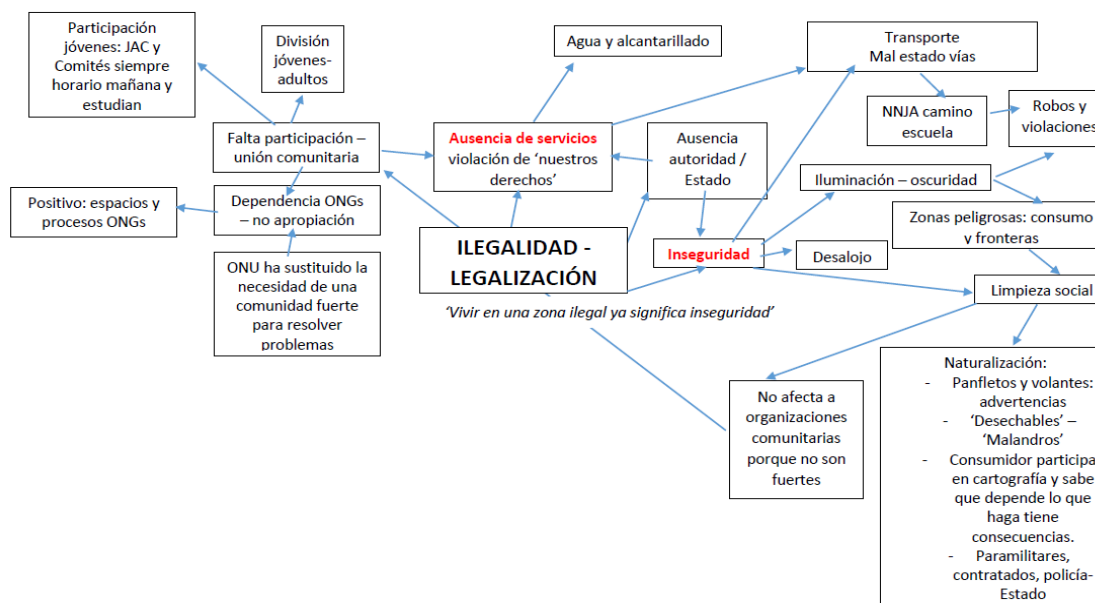
Así, como se observa en las cartografías sociales, del problema central de la informalidad, como lo denominaron las mujeres, o ilegalidad, definido por lo hombres, surgen el resto de las fragilidades relacionadas, como así se explica en los siguientes apartados, a través de la falta de servicios, problemas ambientales e inseguridad. Para las mujeres de Altos de la Florida de la informalidad surgen cuatro problemas principales: la falta de servicios, problemas ambientales, inseguridad e incluso nuevos desplazamientos. Por su parte, los hombres señalaron en su cartografía social que la ilegalidad del barrio trae consigo dos desafíos principales: la ausencia de servicios y la inseguridad.

**Figura 13. Cartografías sociales en Altos de la Florida**

CARTOGRAFÍA SOCIAL GRUPO DE MUJERES RESIDENTES EN ALTOS DE LA FLORIDA – 18 junio 2017



## CARTOGRAFÍA SOCIAL GRUPO DE HOMBRES RESIDENTES EN ALTOS DE LA FLORIDA – 18 junio 2017



Fuente: elaboración propia

La informalidad también ha conformado históricamente la lucha por el acceso a la tierra en Soacha y Altos de la Florida, incrementando más si cabe la situación de vulnerabilidad de la población pero, sobre todo, poniéndola en riesgo: “La mayor inseguridad procede del tema de la tierra”<sup>83</sup>, explicaban desde el PNUD. A esto se suma, como se analiza al final de este capítulo, la presencia de actores armados ilegales, bandas y grupos post desmovilización, y la no presencia permanente de la fuerza pública, lo que ha permitido el accionar de las organizaciones ilegales de los *tierrosos*: “Son mafias y estructuras respaldadas por los sectores legales que están en las alcaldías, las notarías y los juzgados”<sup>84</sup>, defienden desde la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, la configuración de Altos de la Florida como un asentamiento humano en un área informal en la periferia de Soacha se debió, como se ha apuntado anteriormente, al accionar de Hipólito Sánchez, cabeza visible de los *tierrosos* en estos sectores del municipio: “Cuando yo llegué en 2003 los representantes de las juntas eran los mismos *tierrosos*. Ese es el problema de Altos de la Florida, el conflicto de las tierras donde se ha vendido el mismo lote a dos o tres familias, y amenazan y desplazan a familias para seguir haciéndolo”<sup>85</sup>, explicaba un líder comunitario.

En ese proceso de venta ilegal y control del territorio, los *tierrosos* llegaron a un acuerdo con las bandas de delincuencia que controlaban el barrio: “Hipólito Sánchez metió a las bandas en ese cuento”<sup>86</sup>, señalaba un vecino del sector 3, quien es refrendado por otro del sector 1: “Las bandas tienen una alianza muy grande con Hipólito Sánchez que fue la pieza clave en todo el proceso de invasión acá”<sup>87</sup>. Esta situación también era expuesta con cierto temor por una vecina del sector 2:

<sup>83</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>84</sup> Entrevista no. 250719-001.

<sup>85</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>86</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>87</sup> Entrevista no. 110917-002.

“Las bandas tienen una alianza con los de la tierra. Yo tuve que enfrentarlos porque vinieron a medir lotes y venderlos. Me tocó llamarles la atención y mostrarles los planos que delimitan el barrio y está inventariado por la Alcaldía en el proceso de legalización. Pero me hicieron llamar desde un *carro* con los cristales negros y una no sabe lo que le puede pasar. Me dijeron que ellos tenían en venta eso que los habían pagado. Una no sabe cómo actuar, te abren la puerta y te matan o tienen reprimendas con tu familia”<sup>88</sup>.

Además de la alianza con las bandas, la comunidad también denuncia que los *tierreros* tienen un acuerdo con grupos paramilitares post-desmovilización, también explicados con detalle en los apartados finales de este capítulo. “Los paramilitares ya se tomaron Piedras Blancas y los Cerezos (parte alta y baja de Altos de la Florida, respectivamente y que están fuera de las zonas delimitadas por la Alcaldía y Naciones Unidas como oficinas del barrio)”<sup>89</sup> (énfasis añadido), explicaba un vecino del cuarto sector.

La consecuencia más dramática de estos acuerdos entre los *tierreros* con actores armados son los asesinatos, las amenazas y desplazamientos que se producen en el barrio: “En Piedras Blancas y Carboneras había un señor que se llamaba don Jorge que vendía los lotes en la loma y en 2016 lo mataron los *tierreros* porque el sí que estaba vendiendo lotes a las familias que llegaron aquí porque decía que era el poseedor por el tiempo que llevaba”<sup>90</sup>, recordaba una vecina del sector de Piedras Blancas. La comunidad también denuncia que la violencia llega de la mano de los *tierreros* en forma de amenazas: “Ahora que se ha vuelto a lotear e invadir no sería raro que a Altos de la Florida lleguen nuevos panfletos como los anteriores que los firman como Águilas Negras pero son los mismos *tierreros* quienes lo hacen”<sup>91</sup>, relataba un vecino del sector 3. A este respecto ACNUR señaló que “las amenazas que hemos registrado se presentan contra personas víctimas u opositores de los *tierreros* y supuestamente fueron realizadas por la organización de “los camilos” que maneja el negocio de las tierras” (ACNUR, 2015: 14).

Además del acuerdo que existe entre los *tierreros* con las bandas y grupos paramilitares post-desmovilización, en Altos de la Florida surge continuamente otro nombre relacionado con la esfera política de Soacha: los Ramírez. Se trata de una familia, principalmente los tres hermanos Ramírez Vásquez, Fernando, Jaime Alberto y Jorge Enrique, soachunos de nacimiento, quienes “han sido los dueños y señores de Soacha en los últimos 15 años” (Uribe, C. y Sierra, H., 2001).

Fernando Ramírez Vásquez, llamado El Cacique o el Tunjo 1, fue concejal suplente de Alfredo Bogotá (Alcalde de Soacha 1980-1982) y después titular en tres periodos, antes de ser alcalde desde 1987 hasta 1990, tras unas elecciones acusadas de fraude por irregularidades en el conteo. Ya como alcalde, Fernando Ramírez Vásquez fue “acusado de crear fundaciones ficticias, con nombres de figuras políticas, para favorecer a amigos cercanos con auxilios de la Alcaldía. Más de 13 mil millones de pesos fue a parar a esas fundaciones educativas” (Uribe, C. y Sierra, H., 2001), tras lo que la Procuraduría le prohibió ejercer cargos públicos durante un año. Ya en ese momento, su hermano Jaime Alberto Ramírez Vásquez (el Tunjo 2) era concejal del municipio. Así, los Ramírez “armaron una empresa electoral” puesto que Fernando “alargó su poder en la alcaldía, apadrinando a los dos alcaldes que le sucedieron: Fabio Arango (1990-1992) y Gonzalo Rodríguez Chía (1992-1994)” y un año más tarde Jorge Enrique Ramírez Vásquez (el Tunjo 3 o El Noro), hermano de Fernando, ganó la Alcaldía para el periodo 1995-1997 y posteriormente desde 2001 a 2003 (Uribe, C. y Sierra, H., 2001).

<sup>88</sup> Entrevista no. 110917-003.

<sup>89</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>90</sup> Entrevista no. 110917-004.

<sup>91</sup> Entrevista no. 140917-002.

En Altos de la Florida el nombre de los Ramírez aparece continuamente al hablar de la venta ilegal de tierras: “Un líder comunitario y su esposa están apoyando a los Ramírez que dicen que son los dueños originales de la zona donde están las canchas de fútbol y el Árbol del Amor, y se están dedicando a lotear, vender y cada día hay más casas allí cuando nunca había habido”, alertaban desde el ACNUR<sup>92</sup>. Esta agencia ya en su informe de riesgo del 4 de febrero del 2015 recogía: “Es tal la intimidación que se menciona en El Retiro (sector 4 de Altos de la Florida) que se está construyendo de forma secreta, porque si los Ramírez detectan construcciones se presentan amenazas. Sólo se conoce la construcción cuando está finalizada” (ACNUR, 2015a: 5).

El principal problema con esta familia política de Soacha lo ha tenido un vecino del sector 4 que perteneció a la Junta de Acción Comunal y que se ha encargado de actuar como celador de esos terrenos durante los últimos años:

“Tengo el problema con la familia Ramírez que se supone que son muy poderosos en Soacha porque empezaron a vender lotes y han estafado a mucha gente. Entraron aquí y me hicieron unos atentados, me mandaron sicarios para sacarme de la tierra, vinieron con el presidente del tercer y el cuarto sector. Todo eso está denunciado en el Ministerio del Interior porque los Ramírez han desplazado a mucha gente del barrio, les denunciarnos y por eso estamos amenazados”<sup>93</sup>.

Precisamente, los terrenos adyacentes a esa zona donde se ha presentado el conflicto y confirmado la presencia de la familia Ramírez se han revalorizado en Altos de la Florida, puesto que, según el proyecto de acueducto, allí estaría instalado el tanque de agua del barrio: “Los Ramírez ahora quieren vender esos terrenos para que metan el acueducto, pero no está clara la propiedad de eso. Porque para meter el tanque del agua hay que comprar la tierra”<sup>94</sup>, explicaba un vecino del sector 3. A este respecto, un informe de riesgo de ACNUR del 2015 identificaba a los Ramírez desde “un rol más político, posibles relaciones externas y de otros negocios fuera de la localidad, como el manejo de prostíbulos en la zona centro de Soacha” (ACNUR, 2015a: 2).

Una de las principales consecuencias de la violencia ejercida por los *tirreros* a través de los actores armados es que ha repercutido sobre el estado y la confianza dentro de la comunidad. Las ONGs con presencia en el sector advierten de la implicación de algunos líderes en estos procesos: “Dos líderes están vinculados a esa gente y están apoyando el loteo y la venta de terrenos”<sup>95</sup>, alertaban desde ACNUR. Por su parte, la Asociación Codo a Codo también reclamaba que “uno de los problemas más grandes de Altos de la Florida es la falta de nuevos líderes porque están vendiendo terrenos y es un peligro porque está con los *paracos* en esto”<sup>96</sup>. Desde la Mesa de Organizaciones de Mujeres de Soacha también se tiene conocimiento de que “algunos líderes cuando hay un lote desocupado se lo dicen a los *paracos* para que hagan el proceso de ocupación o reventa. También utilizan esto cuando hay conflictos entre vecinos para que los amenacen, los saquen del lote y lleguen nuevas personas”<sup>97</sup>. Por su parte desde el PNUD también recriminaban estas actitudes: “Me decepcionó mucho que los líderes terminan en el cuento del loteo. Es duro para nosotros también porque es tu trabajo, pero uno cree en eso y que se pueden cambiar las cosas, pero indiscutiblemente es un tema de educación y de cultura. Se intentaron varias cosas para cambiarles el chip, pero se terminan metiendo en la misma corrupción y rutina”<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>93</sup> Entrevista no. 300817-002.

<sup>94</sup> Entrevista no. 140917-002.

<sup>95</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>96</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>97</sup> Entrevista no. 020817-001.

<sup>98</sup> Entrevista no. 170917-001.

Esta situación también ha erosionado la confianza entre los líderes y habitantes de los diferentes sectores de Altos de la Florida:

“Yo no estoy de acuerdo con lo que hacen el presidente del primer sector) y el presidente del tercer sector porque están loteando y vendiendo tierras con el paraco, en toda la zona detrás de las aulas del colegio por donde se está expandiendo el barrio”<sup>99</sup>

“Los líderes comunitarios son la base para que los tierreros funcionen porque estos se alían con los líderes porque el tierrero vende el lote, paga algo al líder y éste incorpora el lote y a su nuevo propietario a la junta”<sup>100</sup>

Las sospechas sobre la relación entre los *tierreros*, los actores armados ilegales y determinadas personas dentro de la comunidad continuaban al finalizar esta investigación debido a la última invasión y expansión que ha sufrido el barrio: “Ese fin de semana (4 de junio del 2016) llegaron al sector 3 entre 80 y 150 personas afro y comenzaron a invadir la zona detrás de las aulas que es una loma”<sup>101</sup>, advertían desde ACNUR, quienes lamentaban que los *tierreros* están en dentro de la comunidad, puesto que esos terrenos invadidos iban a ser destinados para un corredor ambiental, un proyecto que fue socializado en una reunión comunitaria después de lo cual comenzó la invasión (fotografía en Anexo 8): “Cuando se dijo que esa zona se iba a destinar a zonas verdes, días después comenzaron a invadir por lo que el presidente del sector 1 y 3 están vinculados a esa gente”<sup>102</sup>. La conclusión alcanzada por ACNUR a este respecto fue la siguiente (ACNUR, 2015: 13):

“Supuestamente habría líderes que colaboran con estructuras criminales asociadas al negocio ilícito de tierras como “los camilos”, y otros que, en cambio, visibilizan y denuncian los riesgos de este negocio contra la población. Se han presentado acusaciones categóricas de posible vinculación de líderes de población desplazada con el manejo del negocio del microtráfico de estupefacientes a través de las “ollas” y líderes vinculados a estructuras del paramilitarismo que utilizan “la fuerza y la amenaza” para posicionar sus intereses”.

En el 2016, la Alcaldía de Soacha, la Gobernación de Cundinamarca y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aprobaron la instalación de una escombrera (Periodismo Público, 2017) (Resolución 0680 del 1/04/2016 con vigencia hasta el 30/03/2021) en la parte de atrás de Altos de la Florida en el terreno denominado ‘El Esparto’, en la Vereda Panamá. Gestionada por la empresa Magir S.A.S. - ESP, como se observa en la siguiente fotografía. Los materiales a disponer son: escombros, concretos y agregados sueltos de construcción, demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación, ladrillo, acero, cemento, madera y similar.

La gestión de la seguridad de dicha escombrera fue asignada a alias don Camilo, líder de un grupo de origen paramilitar: “¿Si quieren que la gente confíe en la Alcaldía cómo contratan a Camilo que es un antiguo paramilitar para llevarla?”<sup>103</sup>, se sorprendían desde la comunidad, quienes se mostraron molestos con las autoridades locales y departamentales.

La comunidad expresó su malestar ante el proceso administrativo seguido para la aprobación e instalación de la escombrera, puesto que no fueron consultados con anterioridad y simplemente se les informó de la concesión de las licencias: “Fue una imposición porque no pidieron opinión a las Juntas de Acción Comunal”<sup>104</sup>, lamentaba el presidente del sector 3. “En una reunión con la Secretaría de

<sup>99</sup> Entrevista no. 110917-005.

<sup>100</sup> Entrevista no. 300817-002.

<sup>101</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>102</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>103</sup> Entrevista no. 140717-001.

<sup>104</sup> Entrevista no. 140917-001.

Planeación del municipio nos dijeron directamente que la escombrera estaba aprobada”<sup>105</sup>, explicaba una líder del mismo sector.

La instalación de esta infraestructura ha tenido consecuencias negativas directas sobre las viviendas de los sectores 1 y 4 de Altos de la Florida, por donde pasan aproximadamente 14 camiones cargados de escombros cada hora y media, como se observa en la fotografía: “¿En qué van a quedar las casas por donde suben esos camiones? El pasado sábado (22 julio 2017) tuvimos la reunión mensual con la comunidad del sector 1 y dijeron que las casas ya se han agrietado”<sup>106</sup>, (énfasis añadido) explicaba la coordinadora de la Asociación Codo a Codo.

Por este motivo, algunos vecinos del sector 1 reclamaron que la Alcaldía no está cumpliendo con lo prometido: “En el municipio se comprometieron a adecuar las vías, organizar la entrada, analizar las viviendas y repararlas si ya en un plazo de seis meses les pasaba algo”<sup>107</sup>. Sin embargo, estas actuaciones no se han producido y por ese motivo la comunidad reclamó a través de una acción de tutela y posteriormente de un desacato la obtención de información sobre el Plan de Manejo Ambiental de la nueva escombrera (Periodismo Público, 2017a). Ante estas actuaciones por parte de la comunidad, no tardaron en presentarse las amenazas: “Después de tener la reunión con la Alcaldía y el contratista, dimos nuestro punto de vista. Al poco me mandaron amenazar a través de Camilo”<sup>108</sup>

La escombrera representa una expresión más del complejo entramado de intereses por los terrenos de Altos de la Florida y las zonas periféricas urbanas de Soacha, desencadenantes de ciertas expresiones de violencia, como se analiza en los apartados finales de este capítulo. Sumado al problema de los *tierrezos*, la población sospecha que el objetivo de la escombrera es “hacer una recuperación morfológica para que en diez años se convierta en un barrio con urbanizaciones como ocurrió en El Limonar”<sup>109</sup>. Por su parte, desde la Asociación Codo a Codo también recelan del sitio geoestratégico en el que se ha instalado: “Para construirla han tenido que abrir nuevas vías que comunican con Ciudad Bolívar, la entrada por la periferia a Bogotá, y también una carretera auxiliar por la que se puede llegar a Usme y Villavicencio. Un corredor perfecto para transportar drogas y armas”<sup>110</sup>.

#### 4.2. La pobreza multidimensional en Altos de la Florida

Uno de los principales factores que explican la vulnerabilidad en Altos de la Florida es la condición de desigualdad, pobreza y desempleo que existen entre las zonas formales de Soacha y las informales. La explosión demográfica urbana, explicada anteriormente, se produjo en un municipio con una elevada tasa de desigualdad socioeconómica. El 45 por ciento de la población es estrato 1 (el anterior alcalde lo cifró en 2017 en el 65 por ciento) (Semana, 2017), el 33 por ciento es estrato 2 y tan solo un 22 por ciento pertenece al estrato 3, siendo inexistentes el resto de los estratos socioeconómicos (González, 2016: 5)<sup>111</sup>. En este sentido, los últimos datos del informe del DANE sobre medidas de pobreza multidimensional (IPM) indicaron que el índice en Soacha es del 25.93. En Altos de la Florida el IPM

<sup>105</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>106</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>107</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>108</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>109</sup> Entrevista no. 140917-002.

<sup>110</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>111</sup> En Colombia, las ciudades se dividen en estratos del uno al seis. Un modelo único en el mundo que fue creado a mediados de los noventa. Los más bajos –el uno, dos y tres- reciben subsidios en los servicios de agua, gas y luz. Los más altos –el cinco y el seis- pagan esas ayudas con facturas superiores a su consumo (Secretaría Distrital Poblacional, 208).

era del 42.11 en el sector 1, 55.05 en el sector 2, 77.07 en el sector 3 y del 84.85 en el sector 4. A nivel país, la pobreza multidimensional en Colombia fue del 17.5%<sup>112</sup>.

En concreto, Altos de la Florida sufre una situación de pobreza muy agudizada. El 65.2 por ciento de la población está en condición de pobreza y el 28.6 por ciento sufre pobreza extrema; frente a los promedios nacionales en áreas urbanas del 24 por ciento y el 4.9 por ciento, respectivamente (Econometría Consultores, 2016: 9). Según el IPM, el 72.9 por ciento de los hogares viven en condiciones de pobreza estructural. Además, hay 88.5 por ciento de carencias en las condiciones educativas, un 85.7 por ciento en las de trabajo y un 53.2 por ciento en las de la niñez y la juventud (Econometría Consultores, 2016: 5 y 6). Frente a esta situación, el 33.9 por ciento de los hogares reciben o son dependientes de subsidios o ayudas de programas estatales (Econometría Consultores, 2016: 14).

Esta realidad económica urbana está directamente relacionada con los medios de vida. En el análisis preliminar realizado por las Naciones Unidas en el barrio se percibía que, en general, los trabajos remunerados por jornada representaban el renglón de mayor ingreso para los habitantes, además del rebusque o actividades informales, mientras que solo una minoría se ocupaba en actividades formales con vinculación laboral estable. Un caso específico era el de las mujeres que, en términos generales, no desempeñaban una ocupación laboral remunerada, o bien, con escasa estabilidad y falta de condiciones dignas de trabajo. Entre los trabajos informales u ocasionales destacaban el comercio de verduras y víveres en el mismo barrio. Por su parte, las mujeres adolescentes referían haber trabajado como vendedoras ambulantes o “sacando tierra” y las mujeres adultas o adultas mayores como lavanderas o empleadas en casas particulares. Para trabajos permanentes, como empleadas domésticas entre otros, recibían un salario de entre 50.000 y 130.000 pesos colombianos mensuales. Las mujeres manifestaban también que en ocasiones no podían trabajar porque no tenían un lugar seguro donde dejar a sus hijos. En el caso de los hombres, jóvenes y adultos en su mayoría con niveles bajos de acceso a la educación, desempeñaban trabajos como obreros de construcción. El promedio de ingresos percibidos por estos últimos oscila entre 12.000 y 25.000 por día, y para los vendedores ambulantes es de 10.000. Además, la comunidad manifestaba que incluso los niños trabajaban como vendedores ambulantes, lavando coches y vidrios, en las ladrilleras o pidiendo en la calle<sup>113</sup>.

Actualmente, todavía la mayoría de la población de Altos de la Florida no tiene una actividad económica regular. Del total de personas en edad de trabajar, únicamente el 20 por ciento están empleados, otro 20 por ciento manifestaba tener trabajos informales y el 12 por ciento indicaba estar desempleada<sup>114</sup>. Esta situación se refleja en los ingresos, puesto que el 29 por ciento que los tiene, percibe menos de un salario mínimo mensual<sup>115</sup> (UNIMINUTO, 2014). El 16 por ciento de la población recibe entre 300.000 y 600.000 pesos, el 13 por ciento entre 0 a 300.000 pesos, el 4 por ciento más de 600.000 pesos y el restante del porcentaje un 66 por ciento no refiere, aplica o no recibe (UNIMINUTO, 2014: 13). Por su

<sup>112</sup> DANE, Medida de Pobreza Multidimensional 2018, disponible en <http://geoportal.dane.gov.co/visipm/>. El Índice de Pobreza Multidimensional -IPM- está compuesto por cinco dimensiones y 15 indicadores:

1. Condiciones educativas (analfabetismo, y bajo logro educativo).
2. Condiciones de la niñez y juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios de cuidado de primera infancia, y trabajo infantil).
3. Trabajo (trabajo informal, y desempleo de larga duración).
4. Salud (sin aseguramiento a salud, y barreras de acceso a salud dada una necesidad).
5. Condiciones de la vivienda y servicios públicos (sin acceso a fuente de agua mejorada, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de pisos, material inadecuado de paredes, y hacinamiento crítico).

<sup>113</sup> Documento Excel interno ACNUR ‘Dimensiones del desarrollo de casos TSI’.

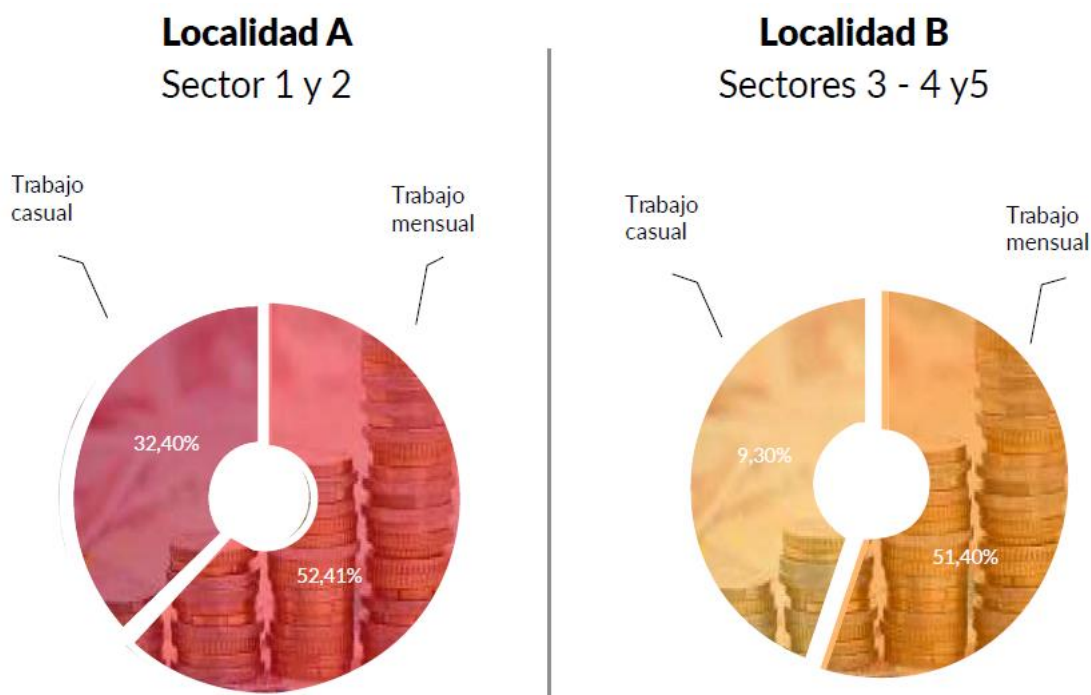
<sup>114</sup> El porcentaje restante respondieron: no aplica, no refiere, ninguno.

<sup>115</sup> El salario mínimo mensual en Colombia es de 877.803 pesos. Disponible en <http://www.salariominimocolombia.net/> (consultado el 12 de abril de 2020).

parte, según la consultoría del 2016 realizada tras el proyecto de ACNUR y PNUD, el promedio de los ingresos de los hogares fue de 891.095 pesos mensuales (Econometría Consultores, 2016: 14). Con estos datos, 693 hogares pertenecen al estrato 1, principalmente familias en el sector 1 y 2, y aproximadamente 35 familias, principalmente del sector 4, tienen estrato 0, no observándose ningún otro estrato social en el asentamiento (UNIMINUTO y PNUD, 2015: 38).

En este sentido, como se muestra en la figura 14, los datos recopilados por la encuesta del proyecto PRUV sobre medios de vida, salarios y jornadas de trabajo en Altos de la Florida recogen que, respecto a los primeros, el 52.41 por ciento de la Localidad A y el 40 por ciento de la Localidad B tienen un salario mensual como su principal fuente de ingresos, seguido por un trabajo casual (32.4 por ciento y 32.9 por ciento, respectivamente). En relación al salario, en la Localidad A, un 29.6 por ciento, la mayoría, recibe un salario mensual frente al amplio 40 por ciento de los hogares de la Localidad B que indican recibirlo de manera diaria. Finalmente, respecto a las jornadas de trabajo, en la mayoría de los hogares, 42.3 por ciento de la Localidad A y 41 por ciento de la Localidad B, trabajan entre seis y ocho horas. También la mayoría, 31 por ciento y 27.9 por ciento, trabajan seis días a la semana.

**Figura 14. Medios de vida**



**Fuente: elaboración propia**

Algunos habitantes de Altos de la Florida expresaban sentirse vulnerables precisamente por su situación económica:

“He buscado, pero todavía no tengo un empleo estable. Cuando tú tienes un empleo estable, aunque ganes el mínimo puedes organizarte y decidir qué va para el arriendo, qué para comida y qué para transporte. El empleo estable junto con la vivienda es lo más básico”<sup>116</sup>, señalaba un vecino del sector 1 que vive con su mujer y tres hijos pequeños, tras ser desplazados desde Buenaventura.

La realidad urbana de Altos de la Florida también repercute en los cambios entre el empleo urbano respecto al rural. En la realidad del conflicto armado colombiano, como se ha apuntado anteriormente,

<sup>116</sup> Entrevista no. 110516-001.

las ciudades se han convertido en zonas de llegada de población en situación de desplazamiento y también han acogido procesos de integración de población rural empobrecida. Esto supone un cambio de vida y formas de trabajo muy complejo: “La empleabilidad es un tema difícil para capacitar y formar a la gente porque mucha población es desplazada que viene del campo y de una cultura diferente. El tema urbano es complicado, otro mundo, y no tienen la formación para emplearse aquí”<sup>117</sup>, explicaban desde el PNUD. En este sentido, organizaciones como Fe y Alegría reflexionaban sobre el debilitamiento de la idiosincrasia de la población rural al llegar a este tipo de contextos urbanos: “Siento que las mujeres campesinas y luchadoras al llegar acá, a la ciudad, crean una gran dependencia respecto al Estado y a las organizaciones para lo mínimo. Yo les decía que tampoco ustedes se pueden volver objeto de manoseo”<sup>118</sup>.

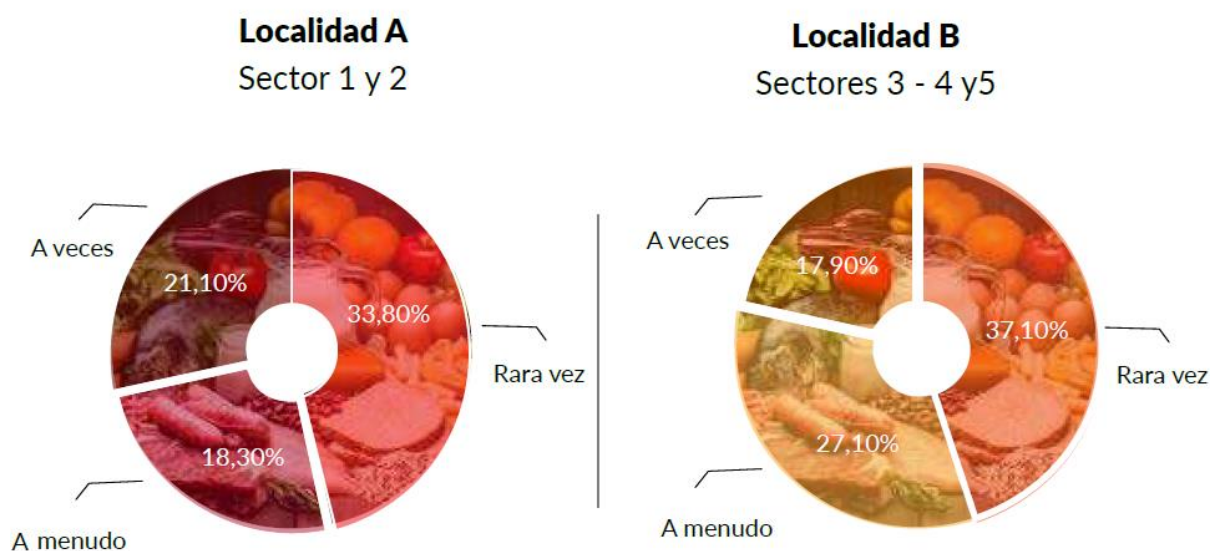
Finalmente, para concluir este apartado, los datos de la encuesta del proyecto PRUV han permitido analizar la situación de seguridad alimentaria en Altos de la Florida, probablemente una de las noticias más positivas en la condición de vulnerabilidad de la población. En este sentido, son muy elevados los porcentajes de los hogares que nunca han tenido sensación de hambre en la noche (77 por ciento en la Localidad A y 72.1 por ciento en la Localidad B). Del mismo modo, una amplia mayoría de hogares (59.2 por ciento y 65 por ciento de la Localidad A y B, respectivamente), como se muestra en la figura 15, nunca se han preocupado por la disponibilidad de alimentación. En concreto, respecto a la sensación general sobre la preocupación alimentaria el 33.8 por ciento de los hogares de la Localidad A rara vez se han preocupado por la comida frente al 37.1 por ciento de la Localidad B que dice no haberse preocupado nunca. Todavía algo elevados son los porcentajes de hogares que indican preocuparse a menudo (18.3 por ciento y 27.1 por ciento, respectivamente) y a veces (21.1 por ciento Localidad A y 17.9 por ciento Localidad B).

Además, respecto a los índices de (in)seguridad alimentaria, en el 6.9 por ciento de hogares, por falta de dinero, alguno de sus miembros no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana (Alcaldía de Bogotá, 2015: 27). Además, el municipio tiene un nivel de desempleo del 17 por ciento (González, 2016: 6) y una tasa de informalidad de éste cercana al 70 por ciento (CODHES, 2013: 91). Por este motivo, en Soacha, tan sólo el 12,5 por ciento de los habitantes percibieron en 2013 el salario mínimo legal vigente en Colombia (660.000 pesos), el 47.14 por ciento recibió unos ingresos entre 600.000 y 300.000 pesos y el 39.1 por ciento obtuvo unos ingresos menores a 300.000 pesos (UNIMINUTO y PNUD, 2016: 40).

---

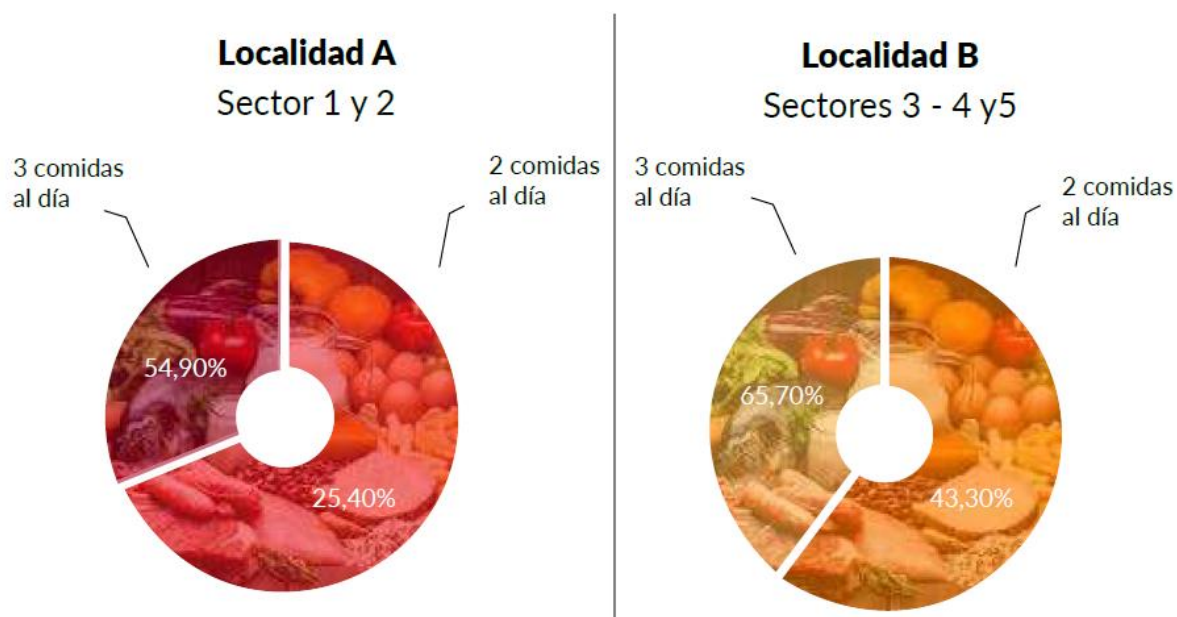
<sup>117</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>118</sup> Entrevista no. 140616-001.

**Figura 15. Preocupación por la alimentación**

Fuente: elaboración propia

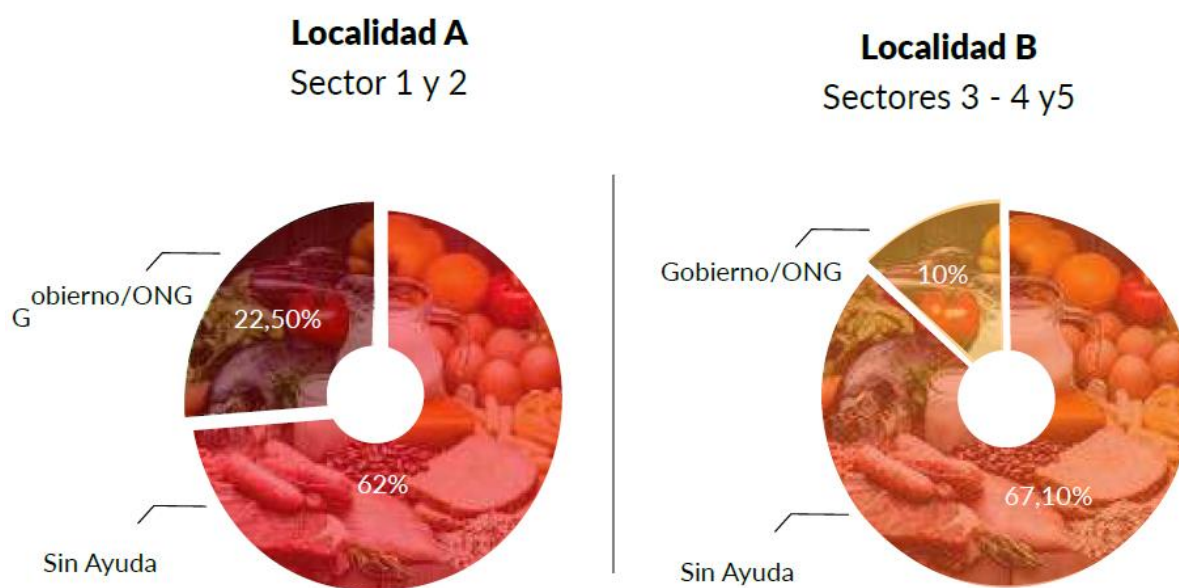
Además, la principal fuente de alimentos procede de la compra en crudo en el mercado, 98.6 por ciento Localidad A y 94.3 por ciento Localidad B. La mayoría de los hogares (54.9 por ciento y 65.7 por ciento, respectivamente), como se observa en la figura 16, indican comer al menos tres comidas al día, seguidos por todavía un alto porcentaje de hogares que tan sólo consumen dos comidas (25.4 por ciento y 43.3 por ciento, respectivamente). Finalmente, en edades tempranas, la mayoría, 45.1 por ciento de los hogares de la Localidad A y en el 47.9 por ciento de la Localidad B, indican tener tres comidas al día.

**Figura 16. Comidas al día**

Fuente: elaboración propia

Ante esta situación de seguridad alimentaria, el 62 por ciento de los hogares de la localidad A y el 68.6 por ciento en la Localidad B eligieron no responder a la pregunta sobre si reciben o no ayudas. El alto porcentaje de ‘sin respuesta’ se debe, como indicó la población en las entrevistas de profundidad, al temor a que, a pesar de recibir algunas ayudas, éstas puedan ser eliminadas si lo dicen en público. En relación a las ayudas en edades tempranas, como se observa en la figura 17, el 70.4 por ciento y el 70 por ciento de los hogares, respectivamente, decidieron no responder. En este sentido, la mayoría de hogares en ambas localidades (62 por ciento y 67.1 por ciento, respectivamente) indicaron no tener ninguna red de apoyo, frente al 22.5 por ciento de hogares de la localidad A y el 10 por ciento de la B que sí reciben del Gobierno o de alguna ONG (7 por ciento y 10.7 por ciento, respectivamente).

**Figura 17. Ayudas en edades tempranas**



**Fuente: elaboración propia**

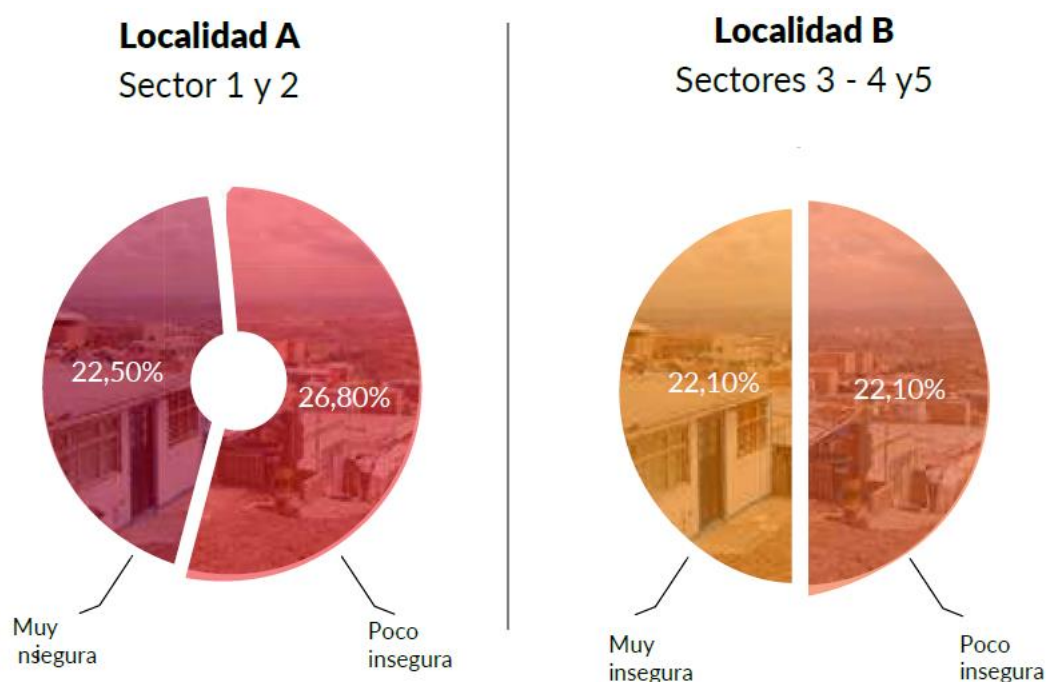
En cuanto al tipo de construcción, el diagnóstico participativo de 2006, coordinado por el ACNUR, indicó que las viviendas estaban construidas “sin cimientos, en madera, lámina de zinc y algunas pocas de ladrillo, con piso en tierra, muros y cerca de lata, con baño o sin él” (Palacios Vásquez, 2016: 8). Los resultados de la caracterización realizada en 2013 diagnosticaban que “la calidad de las viviendas es bastante deficiente” y que el 33 por ciento de los hogares vivían en casas en riesgo de deslizamiento, hundimiento y con problemas estructurales. Además, cerca del 33 por ciento de las viviendas no cuentan con piso adecuado, el 32 por ciento tiene paredes de madera, el 14 por ciento en lata, y cerca de 38 familias escasamente contaba con paredes de cartón o tela asfáltica, exponiéndolos al frío y la lluvia, lo que les generaba dificultades crónicas de salud (UNIMINUTO, 2014).

Posteriormente, la evaluación del 2016 establecía que el 100 por ciento de personas encuestadas tenían carencias en servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda, que el 41.4 por ciento de las viviendas están construidas con materiales de paredes exteriores en bloque, ladrillo, piedra o madera pulida, el 29.7 por ciento en madera burda, tabla o tablón y el 20.6 por ciento en material prefabricado. En cuanto a la percepción que se tiene del riesgo generado por el entorno donde se ubica la vivienda, para la mayoría existe riesgo por vientos fuertes (48.5 por ciento), para un 26.6 por ciento existe riesgo por las basuras o contaminantes, para el 26.1 por ciento por derrumbes o deslizamientos de tierra, para

un 19.6 por ciento de avalanchas, para un 10.1 por ciento zona de riesgo por electricidad o gas, y para un 1.1 por ciento de inundaciones, desbordamientos, crecientes o arroyos (Econometría consultores, 2016). Estas deficiencias y riesgos están presentes en la memoria de la comunidad: “Cuando yo llegué con seis años (2003) nuestra casa era un lote con un *ranchito* de palo que se entraba el agua. Ya después hemos construido en bloque”<sup>119</sup>, recordaba un líder juvenil del sector 3.

En este sentido, como se muestra a continuación, la encuesta del proyecto PRUV ha permitido recopilar los datos cuantitativos sobre la situación de la vivienda en torno a la integridad estructural, los daños, inundaciones e incendios (fotografía en Anexo 8). Respecto a la primera, como se observa en la figura 18, en la Localidad A el 26.8 por ciento de los hogares respondió que la integridad estructural de la vivienda es un poco insegura y un 22.5 por ciento muy insegura. Por su parte, en la Localidad B, el mismo porcentaje, 22.1 por ciento, fue para los hogares que indicaron que sus viviendas son un poco seguras, un poco inseguras y muy seguras. En segundo lugar, casi la totalidad de los hogares de ambas localidades (90.1 por ciento y 90 por ciento, respectivamente) indicaron no haber sufrido daños en sus viviendas. Finalmente, respecto a la afectación de inundaciones e incendios, el porcentaje de viviendas afectadas por inundaciones fue muy bajo en ambas localidades (7 por ciento y 3.6 por ciento, respectivamente), al igual que las que sufrieron incendios (4.2 por ciento Localidad A y 10 por ciento Localidad B).

**Figura 18. Integridad estructural de las viviendas**



**Fuente: elaboración propia**

#### **4.3. La ausencia de servicios públicos**

La informalidad de Altos de la Florida ha sido analizada como el detonante de la situación de vulnerabilidad de la población debido, entre otros factores, a las características del asentamiento entre

<sup>119</sup> Entrevista no. 010817-002.

las que se encuentran la carencia de servicios básicos e infraestructuras, lo que repercute en un detrimento en la garantía de los derechos fundamentales de sus habitantes.

La negativa de las autoridades locales a continuar con la legalización del barrio supuso la detención de las inversiones respecto a los servicios básicos y las infraestructuras. Por lo que, como concluyen las agencias de la ONU se produce un ciclo vicioso:

“Mientras no esté legalizado el barrio, no se podrá avanzar en soluciones sostenibles (...) No se podrán generar mayores avances para generar condiciones dignas para la población, como acceso a servicios básicos (...) la legalización es una dimensión fundamental de la estrategia de soluciones ya que sin legalización no hay sostenibilidad de las intervenciones y no hay garantía de la entrada del Estado en un asentamiento humano” (ACNUR, 2017).

En 1995 el abastecimiento de agua en Altos de la Florida se realizaba con burros que cargaban varios galones:

“A las personas les vendieron que aquí iba a haber servicios en seis u ocho meses, pero al principio había bastante disputa verbal entre el primer y el segundo sector por la situación del agua. La Alcaldía la mandaba eventualmente y los habitantes del primer sector querían que les llegara a ellos primero. Cuando el barrio comenzaba se presentaron problemas por el agua porque había más comunidad, tocaba más abastecimiento y se fue complicando la situación. Es nuestro oro preciado. Es fundamental tener los servicios para que no aumente la tensión o la violencia”<sup>120</sup>, advertía la presidenta de la JAC del sector 2.

No fue hasta el periodo entre el año 2000 y el 2005 cuando se iniciaron los acuerdos con la Empresa Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAAAB) para la compra de agua (1.200 pesos el metro cúbico) y su transporte (11.000 pesos). Debido a que las vías estaban sin pavimentar y en mal estado, en época de lluvias no se podía transportar agua o solamente hasta un punto, en donde, principalmente las mujeres y los niños se ocupaban de cargarla hasta las casas: “El agua era y es la más cara de Bogotá. Ni siquiera en el estrato seis el servicio es tan costoso. Nos vendían agua comercial como si le vendieran a cualquier empresa”<sup>121</sup>, recuerda el presidente de la JAC del sector 3.

Cuando las Juntas de Acción Comunal comenzaron a trabajar conjuntamente, en el 2008 se negoció una solución temporal implantada en 2014 por la empresa Acueducto de Bogotá que colocó un macro medidor en la vía perimetral, de donde sale un sistema de distribución temporal de agua con la instalación de un hidrante. Desde esta infraestructura, vehículos certificados por la Secretaría de Salud de la Alcaldía transportan el agua potable hasta Altos de la Florida.

El carro tanque, con permiso de la Alcaldía, recoge allí el agua y no tiene que regresar a Bogotá: “Ahora es agua que se llama ‘en bloque’ a través de un hidrante para consumo humano. Empezó a 1.800 pesos y ahora estamos a 2.230. A la gente se le vende la caneca de 1.000 litros a 1.800 pesos que es un costo equiparable a un estrato seis en Bogotá. Nosotros pagamos el líquido a la empresa y el transporte a Altos de la Florida cuesta 65.000 pesos cada viaje que lo paga la comunidad. La Alcaldía no subsidia nada” (Periodismo Público, 2015a), explicaba el presidente de la JAC del tercer sector.

Sin embargo, en Altos de la Florida existe una diferencia entre sectores. Así, del 1 al 4 tienen este acuerdo con la empresa y la Alcaldía, no obstante, el sector de Piedras Blancas y Carboneras, el más elevado en la montaña, todavía sufre una situación muy grave, como reclamaban desde World Vision: “Estos sectores son como una fotografía en el tiempo de hace 10 años de lo que eran los sectores 1 y 2,

<sup>120</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>121</sup> Entrevista no. 140917-001.

donde ahora existen diferentes garantes que hacen a las personas menos vulnerables, pero otras áreas siguen teniendo vulnerabilidades muy agudas”<sup>122</sup>. La líder de este sector explicaba cómo era la situación cuando se empezó a poblar esta zona:

“Cuando llegamos el 17 de enero de 2014 había tres familias en Piedras Blancas y cuatro familias en las Carboneras, arriba en la montaña. Eso hizo muy difícil que subiera el carro tanque de agua. Llegaba cada mes y medio, teníamos que comprar agua y que un jeep la subiera, que todavía lo seguimos haciendo. En 2014 unos 1.200 litros costaban 30.000 pesos. Todo el mundo íbamos a lavar al pozo diariamente con los hijos para que fueran a la escuela”<sup>123</sup>, recuerda la líder de este sector que vive con su esposo, su hija de 12 años y sus hijos de 14, 11 y 7 años, tras ser desplazados del Chocó.

De esta manera, si en los sectores 1-4 la caneca de agua (1.000 litros) cuesta entre 1.800 y 2.200 pesos, en esta zona cuesta 3.500 pesos. Además, el acuerdo de los cuatro sectores con la Alcaldía no se hace extensible hasta éste y la población reclamaba que la autoridad local ha impedido el normal funcionamiento de otro carro tanque:

“Agua no tenemos, nos surtimos cuando se puede con el carro tanque, pero ha habido inconvenientes porque a la señora que lo trae no la dejan pasar para acá. Al principio íbamos al pozo a lavar y bañarnos por la mañana y por la tarde. Después nos traen por 25.000 pesos 1.000 litros (caneca) en un carrito-jeep. Después empezó a subir un carro tanque, pero ha habido muchos problemas ahorita porque era el carro tanque de la Alcaldía que subía a los otros sectores y le pagábamos extra para que subiera aquí. Ya ha tenido algún problema y la gente de otros sectores de abajo le tomaron fotografías. Nosotros acá no existimos para la Alcaldía o para alguna entidad del gobierno y como ese carro tanque era suyo no han dado permiso para que nos traigan el agua. Incluso un señor del segundo sector le amenazó”<sup>124</sup>, demanda una habitante del sector que participa en acciones de liderazgo comunal y vive con su padre de 77 años, su esposo y dos hijos de 7 y 14 años.

Esta situación ha provocado que el sector sufra largos periodos sin agua: “Hasta hace un año que vimos el primer carro tanque (2015) pero sube cada mes o cada dos meses. Nosotros no existimos y como no existimos no tenemos derechos. La Alcaldía no ha dado permiso y ha prohibido al carro tanque subir hasta aquí. Ahora mismo yo no tengo agua potable, solamente la que he recogido de la lluvia”<sup>125</sup>, lamentaba una vecina que llegó al sector en diciembre del 2015 y vive con sus dos niños de 5 y 9 años.

Por este motivo, sobre todo los habitantes de Piedras Blancas y Carboneras continúan utilizando un pozo de agua que se encuentra en una vereda a media hora caminando por la montaña: “Yo solo tengo dos tanques para acumular agua, cuando viene el tanque a repartir no tenemos donde llenar más tanques. Cuando no llega vamos al pozo a bañarnos, pero está lejos y cargar luego con la ropa mojada cuesta, además cuando oscurece tenemos que ir con velas”<sup>126</sup>, explicaba una habitante del sector que lleva dos años y vive con su esposo y dos niños de 6 y 9 años. Además, en el barrio se utiliza el agua de la lluvia para poder lavar ropa o utensilios de cocina: “Lo más difícil es ir al pozo. Por ahora llega el carro tanque, pero dura tiempo en venir. Con agua de lluvia se lava la ropa, la losa y eso”<sup>127</sup>, indicaba un habitante que vive en Piedras Blancas desde hace cinco años.

Además de la informalidad en el suministro de agua, uno de los principales problemas surge con la recogida y depósito de ésta, puesto que la población utiliza para ello recipientes y canecas metálicas que se oxidan y contaminan el agua. Además, la presencia en el aire de arena y otras sustancias por la

<sup>122</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>123</sup> Entrevista no.140416-001.

<sup>124</sup> Entrevista no. 200416-001.

<sup>125</sup> Entrevista no. 150416-001.

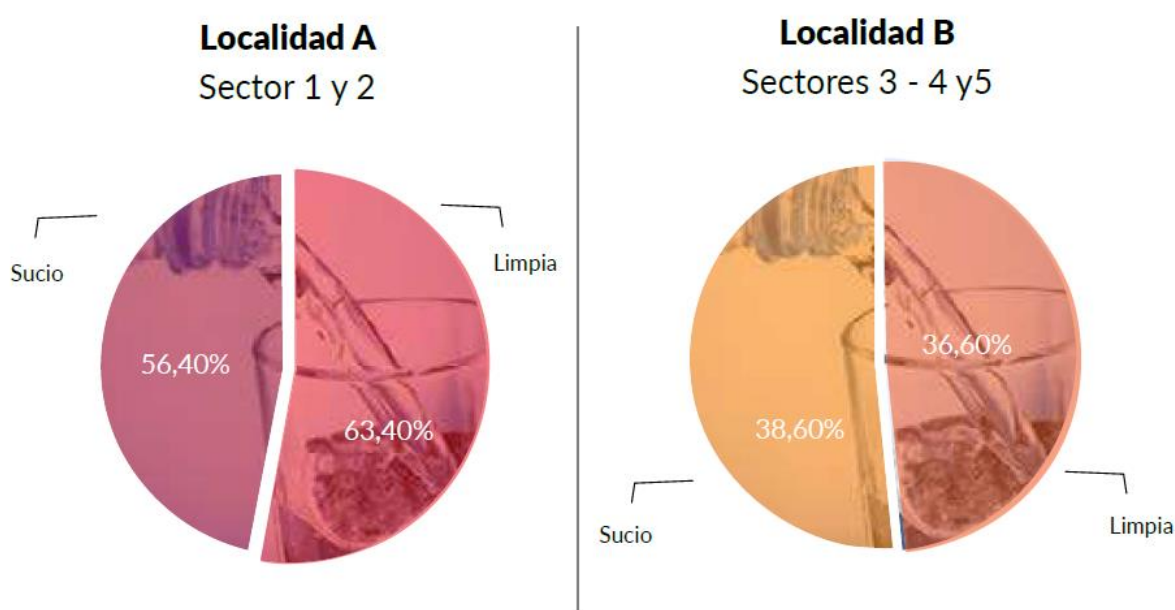
<sup>126</sup> Entrevista no. 190416-001.

<sup>127</sup> Entrevista no. 190416-002.

cercanía de minería a cielo abierto también reducen la calidad del agua. Por este motivo, se producen infecciones respiratorias, gastrointestinales y problemas de salud: “Hay una crisis de agua. Uno aprovecha cuando llueve a la hora que sea, en mitad de la noche, para recoger toda el agua del techo y con una canal y un embudo cae el agua. La del carro tanque se usa para cocinar y para beber. Yo siempre le hecho cloro al agua para que se limpie porque no está higiénicamente tratada, no es del todo potable. El agua se compra más o menos limpia, pero con todos estos *embarrones* toca tapar muy bien las canecas porque se llenan de tierra y polvo”<sup>128</sup>, explicaba una vecina que lleva viviendo un año en el sector 3 con su nieto de cuatro años, tras ser desplazados de La Guajira. De hecho, en la cartografía social, las mujeres expresaban: “Yo no tengo confianza en que el agua sea totalmente potable por eso siempre *lavo* el agua”<sup>129</sup>.

En definitiva, el agua, el elemento más básico para la vida, es también el recurso más escaso, costoso y demandado en Altos de la Florida. En este sentido, como se observa en la figura 19 a raíz de los datos cuantitativos de la encuesta del proyecto PRUV, el 94 por ciento de los hogares de los sectores 1 y 2, y el 96.4 por ciento de los sectores 3, 4 y 5 reciben el agua potable a través del carro-tanque. Casi la totalidad de los hogares (97.2 por ciento y 98.6 por ciento, respectivamente) tienen que pagar por este servicio, y las vecinas/os indican que la calidad del agua es limpia (63.4 por ciento y 56.4 por ciento, respectivamente) frente al 36.6 por ciento Localidad A y el 38.6 por ciento Localidad B que lamentan que el agua que reciben está sucia.

**Figura 19. Calidad del agua**



**Fuente: elaboración propia**

Puesto que en la publicación realizada en 2016 por UNIMINUTO y PNUD se señalaba que el 69 por ciento de la población todavía obtenía agua potable a través de la compra privada y el transporte en un camión que la comunidad denomina “el carro tanque” (UNIMINUTO y PNUD, 2016: 80), la mejoría en esta situación ha sido mínima. Del mismo modo, la evaluación del proyecto TSI respecto al acceso

<sup>128</sup> Entrevista no. 230416-001.

<sup>129</sup> Cartografía social a mujeres. 17 junio 2017.

a servicios básicos mostraba que el 97.1 por ciento de los hogares accedía al agua para el consumo a través del suministro semanal del carro tanque o en la pila pública (Econometría consultores, 2016: 7).

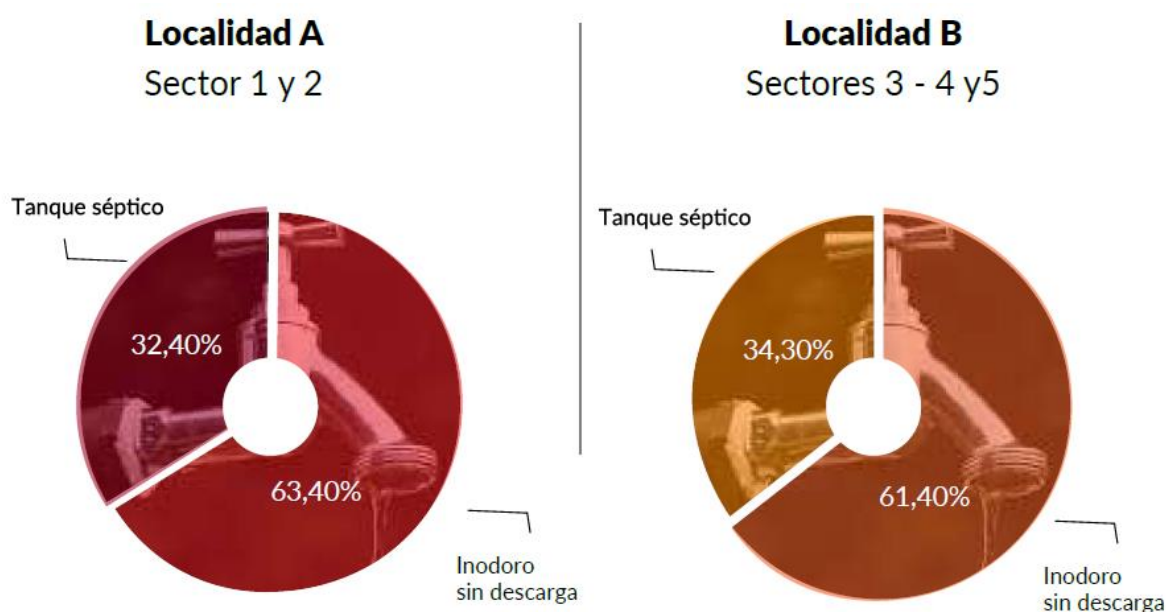
Respecto a las infraestructuras de saneamiento, el diagnóstico participativo del 2006 señalaba que el barrio no contaba con una red de alcantarillado. En septiembre del 2018 se inauguró el proyecto apoyado por el ACNUR ejecutado por la Corporación Opción Legal, en coordinación con la Alcaldía de Soacha y la comunidad de Altos de la Florida de la ‘Construcción de redes de alcantarillado-Sector 1’ (fotografía en Anexo 8).

Debido a que la mayor parte del alcantarillado ha sido construido por la comunidad, algunos vecinos sufren problemas de saneamiento:

“En estos momentos, todas las aguas negras caen a nuestros sectores y estamos en riesgo de epidemia porque se rompen las tuberías que nosotros construimos. Todo eso ya se lo pasé a Salud Ambiental, a Servicios Públicos, a Planeación y la contestación ha sido que el Estado no va a brindar fondos porque esto es una invasión”, apuntaba un vecino del sector 3 desplazado del Tolima<sup>130</sup>.

En este sentido, como se muestra a continuación, los datos cuantitativos de la encuesta del proyecto PRUV acerca del saneamiento, higiene y tratamiento de basuras indican que el 63.4 por ciento de los hogares de la Localidad A y el 61.4 por ciento en la Localidad B disponen, como se observa en la figura 20, de inodoro sin descarga, seguido por el 32.4 por ciento y el 34.3 por ciento, respectivamente, que tienen un inodoro con tanque séptico. Esta instalación no es compartida en la mayoría de los casos (78.9 por ciento Localidad A y 68.6 por ciento Localidad B). Además, en el 69 por ciento de hogares de la Localidad A y en el 66.4 por ciento de la Localidad B los inodoros disponen de cerrojos. Sin embargo, en casi la totalidad de los casos (98.6 por ciento y 99.3 por ciento, respectivamente) no hay baños de uso sólo para mujeres.

**Figura 20. Saneamiento**



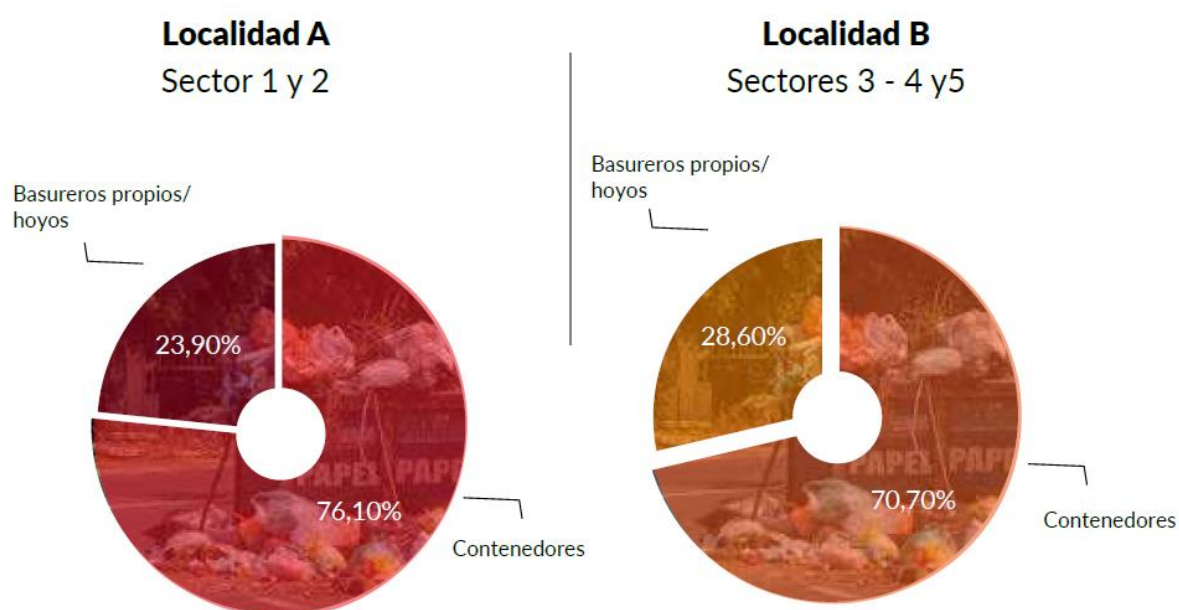
**Fuente: elaboración propia**

<sup>130</sup> Entrevista no. 110517-002.

Respecto a la higiene, el 69 por ciento de hogares de la Localidad A y el 77.9 por ciento de la Localidad B indicaron lavarse las manos después de usar el baño. Preocupante resulta la no higiene antes de comer (36.6 por ciento de la Localidad A y 36.4 por ciento de la Localidad B). Y muy preocupante es que el 71.8 por ciento de los hogares de la Localidad A y en el 61.4 por ciento en la Localidad B respondieron no seguir esos protocolos de higiene antes de dar de comer a las niñas/os.

Finalmente, el 76,1 por ciento de los hogares de la Localidad A y el 70.7 por ciento de la Localidad B utilizan, como se observa en la figura 21, los servicios de eliminación de basuras con los contenedores de Altos de la Florida, aunque todavía hay un alto porcentaje 23.9 por ciento y 28.6 por ciento que utilizan basureros propios u hoyos cerca de las viviendas.

**Figura 21. Tratamiento de basuras**



**Fuente: elaboración propia**

Debido a la precaria situación de un servicio tan básico como el acueducto y el alcantarillado, las Juntas de Acción Comunal, a través de la Mesa de Negociación creada durante el intento de desalojo, iniciaron un diálogo con la Gobernación y las autoridades locales. En el 2008, las JAC interpusieron y ganaron una acción de tutela al Ministerio de Vivienda y Territorio, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía de Soacha:

“No pudimos seguir adelante, solo sentarnos en mesas. Por eso pusimos una tutela y el tribunal Superior de Cundinamarca cada siete meses hace un informe de por qué no se avanza. Pero sin abogados para poder hacer ese seguimiento se nos hace muy difícil. En eso hemos estado en los últimos ocho años gracias al trabajo y esa tutela que sirve para colocar agua y alcantarillado pero también para legalizar la tenencia y el asentamiento humano como tal”<sup>131</sup>, explicaba el presidente de la JAC del sector 3.

La tutela en segunda instancia sobre el derecho al agua también incluyó la orden a las autoridades de desarrollar acciones en torno a la legalización del barrio en 2010. A pesar de este proceso judicial, en 2011 se produjo una declaración de incidente de desacato para la Alcaldía frente al incumplimiento de la tutela del 2010.

<sup>131</sup> Entrevista no. 140917-001.

Como parte del fallo del Consejo de Estado se inició un proyecto compuesto institucionalmente por el Ministerio de Vivienda y Territorio, la Gobernación de Cundinamarca a través de Empresas Públicas de Cundinamarca (EPC), la empresa Acueducto de Bogotá y la Alcaldía de Soacha. Este convenio obliga a construir el acueducto y el alcantarillado pluvial y sanitario que, ya en 2015, se encontraba en una etapa de estudios y diseños (Periodismo Público, 2015a).

Respecto al proyecto del acueducto, EPC realizó unos estudios y diseños en 2010, 2011 y 2012, sin embargo, en su Plan Estratégico de Acción de abril de 2017 se volvió a incluir un proyecto para la terminación de esos estudios y diseños del acueducto y alcantarillado para Altos de la Florida y Altos de Cazucá con un presupuesto de 2.246.400.000 pesos:

“Estos estudios y diseños duran unos diez meses y tendrían que estar contratados entre octubre y noviembre de 2017. Posteriormente el Ministerio de Vivienda tiene dos meses para aprobar su viabilidad. Entre octubre de 2018 y hacia 2020 estaría proyectado según Acueducto de Bogotá para que estuviera terminado”<sup>132</sup>, explicaban desde EPC.

Desde la acción de tutela interpuesta en 2008 hasta 2020, año que parece puede estar finalizado el proyecto de instalación del acueducto y el alcantarillado en Altos de la Florida, han pasado doce años. En octubre del 2018, los presidentes de las JAC de Altos de la Florida, las empresas Acueducto de Bogotá y EPC, la Alcaldía y la Gobernación mantuvieron una reunión para continuar avanzando en este proyecto, como se observa en la siguiente fotografía.

Actualmente desde EPC señalaban que hay un problema claro con la legalización del barrio, como se ha explicado con anterioridad.

“La Empresa de Acueducto de Bogotá hace un perímetro de hasta dónde puede llegar el agua y solo tendrían agua las viviendas en esos perímetros. Por eso el municipio debe de definir la legalización de los predios porque hay zonas sin legalizar y la idea es legalizarlo todo y organizarlo dentro del nuevo POT. Si los sectores no están legalizados no se pueden hacer obras”, concluían rotundamente desde EPC.

De esta manera, que haya agua a través de un acueducto depende completamente de la legalización del barrio: “En el tema de estos servicios ya hay proyectos formulados en proceso de gestión, que van a depender del progreso que se tenga en el tema de legalización de los sectores” (Econometría consultores, 2016: 23). Como se ha analizado anteriormente, la secretaria de Planeación de la Alcaldía ha expresado su negativa a legalizar Altos de la Florida. Por este motivo, “si las obras de construcción del acueducto vienen y el sector no está legalizado no hay agua. No hay agua para los sitios que no están legalizados”<sup>133</sup>, recalca el presidente de la JAC del primer sector. En este sentido, el presidente del tercer sector lamentaba que “los plazos ya se han incumplido, el informe debía de estar para enero de 2017, por lo que pensamos tener el tanque de agua allí entre 2019 y 2020”<sup>134</sup>. También desde las organizaciones humanitarias como la Asociación Codo a Codo se criticaba la falta de avances a este respecto:

“El problema más apremiante que siempre ha sido el agua, pero no se ha colocado por cuestiones políticas. Cada vez estoy más convencida de que en Altos de la Florida no hay agua por conveniencia política porque se han gastado todo el dinero del mundo en estudios. Hace 15 años que estoy viendo que toman medidas para la construcción del tanque del agua. Altos de la Florida tuvo agua y la taparon porque en la parte de abajo del sector 1 hay agua. La llegada del agua genera una dependencia en la comunidad. Las madres tienen que dejar todo lo que hacen por la llegada del agua. Es una mafia que hay alrededor.

<sup>132</sup> Entrevista no. 190917-001.

<sup>133</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>134</sup> Entrevista no. 140917-001.

Cuando llega agua es vital tener agua y no pueden ir a reuniones. Llega el agua hoy y estoy esperando la llegada. Es una forma de control sobre la población, de dominio. Y las que cargan el agua o están pendientes son en su mayoría mujeres”<sup>135</sup>.

Respecto al resto de servicios básicos, además del agua, los más demandados por la comunidad son la electricidad y el gas. Según los datos cuantitativos recopilados por la encuesta del proyecto PRUV, casi la totalidad de los hogares en ambas localidades están enganchados al servicio eléctrico o a un generador (98.6 por ciento de la Localidad A y el 100 por ciento de la Localidad B): “En 2005 hicimos un acuerdo con CODENSA para meter energía al resto del barrio que es el proceso que actualmente continúa con Piedras Blancas. Esa maraña de cables pegados a los postes se consiguió en 2007 y se pagaba entre 7.000 y 20.000 pesos mensuales”<sup>136</sup>, recordaba el presidente del sector tres.

La luz, al ser pirata en muchos sectores no es de buena calidad: “La luz *ahorita* por la mañana es buena pero después de las cinco de la tarde sólo se puede prender un *bombillo* porque se *bajonea* y hay momentos que a las siete de la noche tienes que estar acostado a dormir con los chicos y ya”, explicaba una habitante del sector de Piedras Blancas y Carboneras<sup>137</sup>. Respecto al estado de la electricidad y la energía en el barrio, en la cartografía social realizada con mujeres indicaron que se han producido algunos incendios en viviendas debido a cortocircuitos: “La electricidad llega hasta el tercer sector, pero más allá sobre Piedras Blancas y Carboneras o no llega o llega mal. Además, tener la electricidad así ha provocado algunos incendios en casas por cortocircuitos. Las casas de Emilia y Pedro se quemaron por culpa de un televisor en diciembre de 2016”.

La entrada del gas al barrio se inició en un primer periodo entre 2009 y 2014, y en 2017 se produjo una segunda etapa: “Las JAC conseguimos hacer un convenio con una empresa instaladora para colocar gas en los sectores 1, 2 y 3, incluso en zonas de riesgo alto mitigable. Al ser con una empresa privada como Gas Natural Fenosa es más sencillo el proceso”<sup>138</sup>, recordaba el presidente de la JAC del tercer sector. Debido a la ausencia del suministro de gas en todo el sector, algunas familias siguen comprando bombonas a empresas privadas o cocinando con hogueras de fuego en el exterior de los lotes.

Otro de los principales problemas es respecto al derecho a la educación, teniendo en cuenta la fluctuación de la población y la llegada de familias en situación de desplazamiento. Esta migración interrumpe la escolarización por la dificultad de obtener un cupo escolar en Soacha, donde hay una grave carencia de infraestructuras. Además, en el recorrido educativo también influye la diferencia que hay entre el sistema escolar urbano respecto al de zonas rurales, como expresaba la población: “Para conseguir los cupos fue un poco difícil porque tuve que hacer una carta que pedía el favor de hacer el traslado aquí y mi hijo estuvo casi un año sin hacer nada”<sup>139</sup>.

Según la caracterización realizada en 2013, la desescolarización en Altos de la Florida ascendía al 18 por ciento de la población menor de edad. Cerca del 41 por ciento de las personas solo habían cursado hasta quinto de primaria y tan solo el 14 por ciento de la población había logrado finalizar su bachillerato. En lo referente a la formación profesional, únicamente un 15 por ciento de la población manifestó haber tenido algún tipo de educación laboral (UNIMINUTO, 2014). La evaluación del 2016 indicaba una carencia en las condiciones educativas del 88.5 por ciento y de un 53.2 por ciento en las condiciones de la niñez y la juventud, a pesar de que, frente al acceso a la educación, un 85.7 por ciento

---

<sup>135</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>136</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>137</sup> Entrevista no. 150416-001.

<sup>138</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>139</sup> Entrevista no. 150416-001.

de los NNAJ asistían a entidades educativas. Sin embargo, solo un 4.7 por ciento de los jóvenes entre 18 y 25 años tienen un nivel educativo de educación superior (Econometría consultores, 2016: 6 y 11).

Además, en el barrio se presenta un problema de deserción escolar en los niveles de primaria y bachillerato que está asociado a “la inestabilidad económica, que obliga a los padres a trabajar el 90 por ciento de su tiempo, dejando a los hijos solos sin cuidado y a merced de las amenazas de la calle, asunto preocupante para toda la comunidad” (Palacios Sánchez, 2016: 24). A este respecto, World Vision identificó a su llegada en 2001 un problema de convivencia entre la educación y el trabajo infantil: “La comunidad y las familias no le estaban dando valor a que el niño entrara al servicio educativo porque le salía mejor ponerlo a trabajar”<sup>140</sup>.

En el diagnóstico participativo realizado en 2006, junto con la legalización, la educación era la principal preocupación: “Se presentaban eventos de acoso y abuso sexual a los niños que se desplazaban hacia o desde el colegio. Las mujeres adolescentes manifestaron su inconformidad y molestia por el uso de palabras obscenas e insinuaciones de los hombres de la comunidad hacia ellas” (Palacios Vásquez, 2016: 11). En esos momentos, en Altos de la Florida no había ninguna escuela y “los niños tenían que andar 45 minutos o una hora con muchos problemas de seguridad porque el sector estaba poco poblado y había niñas que sufrían acosos sexuales y violaciones”<sup>141</sup>, recordaba el presidente de la JAC del tercer sector.

Por este motivo, en el 2009 se construyó una infraestructura conocida en el barrio como el Polifuncional, para que sirviera como aulas educativas y centro de salud. ACNUR entró así a trabajar junto con la Corporación Infancia y Desarrollo (2009-2014) a través de programas de primera infancia, alfabetización en básica primaria y aceleración del aprendizaje, con una metodología flexible de “Círculos de Aprendizaje”, para la nivelación de aquellos NNAJ que habían estado desescolarizados. “Hace seis años donde había población indígena, afro y de otros territorios se requería de una educación que mitigara el riesgo o impacto de los fenómenos de desplazamiento que sucedían”<sup>142</sup>, explicaban desde esta corporación. Hasta diciembre de 2014 este proceso atendió a 125 NNAJ de entre 3 y 17 años (Palacios Vásquez, 2016: 35).

El principal éxito de la intervención del proyecto TSI del ACNUR y el PNUD desde el Eje I sobre mejoramiento de las condiciones de vida (tierras, vivienda y acceso a servicios básicos de educación, agua y alcantarillado y desarrollo económico local) fue la construcción en 2010 del Centro Educativo Altos de la Florida (CAE), conocido como ‘Las Aulas’, inaugurado en junio del 2011 por el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-Moon y su posterior entrega a la Secretaría de Educación de la Alcaldía (diciembre 2014) (fotografía Anexo 8): “Gracias al TSI logramos terminar la escuela porque si no se hubiera quedado un espacio con seis aulas”<sup>143</sup>, indicaba la Oficial de Terreno de ACNUR en Soacha.

Posteriormente, esta infraestructura fue transferida en diciembre de 2014 a la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Soacha, a través de la Institución Educativa Eduardo Santos sede Altos de la Florida, siendo ésta la única presencia institucional que existe en el barrio.

La escuela está formada por nueve aulas, un aula de sistemas y/o laboratorio, una ludoteca, una oficina del rector/profesores, graderías cubiertas y comedor y cocina: “Esto ha permitido no solo garantizar el

---

<sup>140</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>141</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>142</sup> Disponible en [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=377&v=0j4tNVxsyy0](https://www.youtube.com/watch?time_continue=377&v=0j4tNVxsyy0) Consultado el 8 de marzo del 2018.

<sup>143</sup> Entrevista no. 080616-001.

derecho a la educación sino también abordar el problema de la inseguridad alimentaria e introducir a la Alcaldía”<sup>144</sup>. La escuela ejerce en jornada única de siete de la mañana a tres de la tarde: “En la sede hay 182 niños, el año próximo (2016) se esperan 210 y en 2017 250 estudiantes que no se podrían albergar acá y tendríamos que hacer otros salones”<sup>145</sup>, indicaba Marco Antonio Vega, coordinador del colegio.

A pesar del gran avance en materia de educación, esta infraestructura no cubre dos franjas de edad que son de enorme importancia para la comunidad: las edades más tempranas con un jardín de infancia y el bachillerato para los adolescentes: “En Altos de la Florida cuando traspasamos un obstáculo y logramos tener un colegio, nos trae nuevos retos. Tenemos las aulas, pero nos tocó sacar a la primera infancia y ahora no hay jardines de infancia en el barrio”<sup>146</sup>, reflexionaba el presidente del sector 3.

A este respecto, en la cartografía social realizada con mujeres, éstas expresaron que una de las mayores necesidades del barrio es precisamente atender a la primera infancia: “Antes había una guardería en la parte de abajo del barrio, pero ya no porque el gobierno la quitó. Aquí se necesitan guarderías porque las mujeres si no, se tienen que quedar en la casa cuidando a los hijos y no pueden buscar trabajo. Esto ocurre porque hay muchas madres solteras”<sup>147</sup>. A través de esta metodología las mujeres del barrio indicaron que hay cerca de 300 niños que necesitarían de esta infraestructura como un servicio básico.

Del mismo modo, los líderes juveniles del barrio, algunos ya en la universidad, señalaban que el problema más grave para ellos es la falta de oportunidades educativas en el barrio: “Yo cuando llegué estuve estudiando hasta quinto y luego me tocó irme al colegio en Soacha todo el bachillerato. Eso ha sido lo malo de aquí que no había colegio para todos y teníamos que ir muy lejos. Subir y bajar con barro, con sol y llegabas cansado. Eso ha debilitado a Altos de la Florida. Además, los jóvenes con 15 años ya nos enfrentamos a la falta de seguridad por las pandillas y la drogadicción”<sup>148</sup>.

A este respecto, ACNUR y PNUD también han reclamado que “se requiere de una mayor respuesta por parte de la Alcaldía y del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) para la protección de los niños y niñas de 0-3 años. Actualmente el ICBF no tiene presencia en el barrio y los programas a los que la población podría acceder se encuentran alejados” (ACNUR, 2017).

Por su parte, la evaluación respecto al tema de educación indicaba que el cumplimiento fue de un 95 por ciento: “El impacto de esta escuela en cobertura es notable, el 100 por ciento de los hogares en la actualidad afirman tener acceso a una escuela a una distancia caminable” (Econometría Consultores, 2016: 24). A este respecto, el documento definitivo del programa precisaba que todavía existen retos frente a la protección y calidad de los servicios prestados en el colegio, debido a la “ausencia de un representante de la nueva escuela en el Comité de Impulso como espacio de coordinación (...) y la preocupación sobre la rotación de los docentes que puedan fortalecer los vínculos con la comunidad en favor del fortalecimiento de los entornos protectores para los niños y las niñas” (ACNUR y PNUD, 2016: 12). Del mismo modo, se exige a la Alcaldía y el ICBF, que actualmente no tiene presencia en el barrio, una mayor respuesta para la protección de niños y niñas de 0 a 3 años. Finalmente, la implementación de la encuesta del proyecto PRUV ha permitido reflejar que el 86.5 por ciento de los hogares de la Localidad A y el 84.6 por ciento de la Localidad B afirmaron sentir seguridad de la infancia en la escuela.

---

<sup>144</sup> *Íbidem*.

<sup>145</sup> Disponible en [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=377&v=0j4tNVxssy0](https://www.youtube.com/watch?time_continue=377&v=0j4tNVxssy0) Consultado el 8 de marzo del 2018.

<sup>146</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>147</sup> Cartografía social a mujeres. 17 junio 2017.

<sup>148</sup> Entrevista no. 010817-002.

Respecto a la salud, Altos de la Florida no cuenta con un centro de atención primaria. A pesar de que el sistema de Naciones Unidas ideó el Polifuncional como centro de salud, éste nunca fue tratado como tal por la Secretaría de Salud de la Alcaldía, llegando incluso a sufrir robos en varias ocasiones, principalmente debido a su lejanía respecto a los sectores más poblados de la comunidad: “El tema de la salud no funcionó muy bien porque le entregamos el centro a la empresa municipal e hicieron uso de él en muy pocas ocasiones, y sólo envían brigadas de vez en cuando pero no hay una presencia constante”<sup>149</sup>, apuntaban desde ACNUR en 2016. Un año más tarde, tras aprobar definitivamente la salida de la agencia del territorio, la coordinadora hacía la siguiente valoración:

“El tema de salud no ha sido fácil porque el sistema de salud en este país es muy complicado. Lo que queríamos era tener el Polifuncional como un centro médico oficial de la Secretaria de Salud del municipio, aunque fuera de atención general y puntual. Pero hay días que se hace atención y la gente no llega, la comunidad no responde. Tenemos que ver los vacíos en términos de atención de salud para ver si realmente funciona o se utiliza para otra cosa”<sup>150</sup>.

Así, desde comienzos del 2016 se iniciaron en el Polifuncional, bajo la coordinación de la Secretaría de Salud, la Empresa Social del Estado municipal y el Hospital de Soacha, algunas brigadas médicas y de vacunación con énfasis en atención a niños y niñas, pero sin continuidad.

Ante la ausencia de una infraestructura de atención primaria, la población acude a los hospitales situados en el centro de Soacha o el sur de Bogotá. Debido al sobrepoblamiento del municipio, el hospital Mario Gaitán Yanguas, el principal, está saturado. Según una información aparecida en la revista Semana, los hospitales de Soacha “suman apenas 250 camas de 1.000 que se necesitan” (Guarnizo, 2018). Por este motivo, algunos vecinos indican: “Yo preferí no trasladar mi cobertura a Soacha y la mantuve en Bogotá porque allí el servicio es bueno y me han dicho que aquí es peor y se brega mucho para sacar las citas. Se demoran mucho. Yo prefiero pagar un poco más de transporte y que a mis hijas las atiendan en Bogotá”<sup>151</sup>, señalaba una vecina de 26 años que llegó al barrio el 20 de agosto del 2014. Por este motivo, señalaban los líderes, muchas personas perciben que han llegado a Altos de la Florida cuando se enfrentan a este tipo de vulnerabilidades: “Usted está viviendo en Soacha y no en Bogotá y eso lo notas cuando vas al hospital y esperas no sé cuántas horas o buscas colegio para el niño”<sup>152</sup>, reflexionaba el presidente de la JAC del sector 3.

Debido a la ubicación montañosa de Altos de la Florida, existen dificultades en el transporte y los desplazamientos son demasiado costosos y demorados, como se analiza en el siguiente apartado, principalmente, en situaciones de emergencia o cuando son en horarios nocturnos: “Yo afortunadamente tengo un carrito aunque no tiene papeles pero cuando nos ponemos enfermos de noche toca jugársela y llegar hasta el hospital porque una ambulancia no va a subir hasta aquí y los jeeps sólo te llevan hasta las diez y media de la noche”<sup>153</sup>, señalaba un vecino del sector de Carboneras que llegó hace un año con su esposa y sus tres hijos pequeños. Por este motivo, la población pide un puesto de salud porque “yo en una emergencia se me muere la criatura de camino al hospital. Al menos deberíamos tener un lugar donde le calmaran el dolor”<sup>154</sup>, reclamaba otro vecino de 47 años que llegó hace tres a Piedras Blancas desplazado del Tolima

---

<sup>149</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>150</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>151</sup> Entrevista no. 200416-001.

<sup>152</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>153</sup> Entrevista no. 010616-001.

<sup>154</sup> Entrevista no. 150416-002.

Además, debido bien a la situación social y económica de la mayoría de las familias en el sector o a la situación de desplazamiento, éstas tienen coberturas de salud subsidiadas por el Estado. Esto les obliga a ir a un centro hospitalario determinado, por lo que, si no realiza su traslado a su barrio de destino, existen problemas burocráticos. Sin embargo, muchas personas señalan dificultades y falta de conocimiento para realizar este tipo de trámites: “Nosotros tenemos cobertura de salud porque hicimos el traslado aquí en Soacha, pero en el momento que llegamos desplazados estuvimos 20 días haciendo todos esos traspasos”<sup>155</sup>, recordaba un vecino del sector 1 desplazado desde el Quindío. También por este motivo, se observa cierto desconocimiento de la población sobre a qué hospital debe acudir en caso de emergencia: “Tengo entendido que en el hospital Yanguas de Soacha le atienden a uno, pero no lo sé”<sup>156</sup>, dudaba una vecina del sector de Piedras Blancas y Carboneras de 29 años que lleva dos años en el sector.

La última problemática relacionada con la salud está vinculada a la situación geográfica de Altos de la Florida. Por este motivo, las condiciones climáticas suelen causar afecciones respiratorias en la población que, en el caso de Altos de la Florida, se incrementan por la presencia de minería a cielo abierto que contamina el aire. Existe una vulnerabilidad ambiental que provoca problemas de salud derivada de la “extracción de materiales para la construcción a cielo abierto, especialmente, arena, cobre, quema de huesos y la industria de pólvora, lo que genera degradación, deslizamientos, deforestación, arrastre y sedimentación” (UNIMINUTO y PNUD, 2016: 12). “Cuando vinimos aquí desde Bogotá mi hija estaba embarazada y cuando tuvo al bebé le tocó salirse porque aquí hace mucho frío y viento. Hay unos virus terribles y casi a todo el mundo le da gripa, le duele la cabeza y los huesos. Por eso el bebé de ella cuando nació tosía mucho y se pegaba el día durmiendo hasta lo tuvieron que ingresar con oxígeno y les ha tocado irse a vivir a Bosa”<sup>157</sup>, se lamentaba una vecina del sector 4.

Respecto al transporte, como ya se ha explicado, Altos de la Florida se encuentra situado en una zona de montaña en el cerro ‘El Esparto’, se trata de un área de difícil acceso donde las vías y caminos están en su mayoría sin pavimentar y han sido construidas por los propios pobladores. El primer transporte público en el barrio era informal y consistía en jeeps, llamados en la comunidad como *carritos*, con un costo de 1.000 pesos el trayecto y cuya frecuencia sigue dependiendo de que se complete el cupo. Este transporte todavía permanece, sin embargo, debido a su carácter informal, la Policía Nacional ha estado persiguiendo, requisando y multando a la cooperativa de conductores.

En el 2014 cuando la vía principal se amplió hasta el Polifuncional (la parte más alta del sector 3), también se logró que una línea de los pequeños autobuses municipales de Soacha (*busetas*) (1.000 pesos el trayecto) realizase la ruta: Sector 3 Altos de la Florida – Soacha centro - Transmilenio de San Mateo, donde sale el transporte público masivo a Bogotá (fotografía en Anexo 8).

Debido al estado de las vías, en épocas de invierno y lluvias el transporte se paraliza siendo imposible la subida de autobuses e incluso del transporte informal, incluido el carro tanque que transporta el agua potable. Del mismo modo, los habitantes lamentan que las frecuencias no sean todavía suficientes, debido a que muchas personas por su trabajo tienen que salir del barrio en horas de la madrugada para llegar hasta Bogotá: “Al no haber transporte de carritos hasta las cuatro y media de la madrugada, la gente que tiene que dejar el barrio para ir a trabajar sufre de todo”, señalaba un participante en la cartografía social del grupo masculino. Del mismo modo, cuando los *carritos* comienzan a bajar desde el sector 3, debido a lo limitado de los cupos llegan al sector 1 ocupados, por lo que los vecinos de este sector en la parte de abajo no tienen espacio. El principal problema cuando se paraliza el transporte por

---

<sup>155</sup> Entrevista no. 110516-002.

<sup>156</sup> Entrevista no. 190416-001.

<sup>157</sup> Entrevista no. 240516-001.

condiciones meteorológicas, frecuencias o cuando no hay cupo es la situación de inseguridad, principalmente de noche, con atracos, robos, acosos o abusos sexuales. Situaciones de inseguridad a las que también se enfrentan los conductores de estos servicios. “Al principio los carros sólo podían subir hasta mitad del barrio porque el resto eran tierras negras y barro. Finalmente hemos conseguido que la administración cada dos o tres años nos deje maquinaria para adecuar la vía porque si no suben los carros tampoco puede subir el agua y es cuando tenemos dificultades”<sup>158</sup>, indicaba el presidente de la JAC del tercer sector.

## 5. La caracterización de la violencia en Soacha

Soacha se encuentra en una posición estratégica en el eje conformado por Sumapaz-Usme-Soacha-Ciudad Bolívar-Bogotá. Esta disposición geográfica es extremadamente relevante para el análisis de los asentamientos informales situados en la periferia urbana del municipio, principalmente, Altos de Cazucá (Comuna IV) y Altos de la Florida (Comuna VI). La primera fue un corredor histórico de movilidad de la guerrilla para interconectarse con el sur del país, el corredor de Sumapaz y el Distrito Capital, que posteriormente fue cooptada por los actores paramilitares y de posdesmovilización. La segunda ha permitido a los actores armados ilegales encontrar una salida hacia el sureste con el departamento de Los Llanos y Villavicencio, por el suroccidente con las carreteras principales hacia Cali y Buenaventura y hacia el norte con Bogotá. Altos de Cazucá, desde la década de los 90, y Altos de la Florida, desde mediados del 2000, han sido territorios clave para actores armados ilegales por su posición geoestratégica, pero, principalmente, por la casi permanente ausencia de las autoridades locales, departamentales y estatales, por lo tanto, de su fuerza pública.

Desde comienzos de la década de los 90 en Altos de Cazucá hicieron presencia las FARC-EP y a partir de 1990, grupos como el Movimiento 19 de abril (M-19). Principalmente, las milicias de las FARC-EP, por medio del frente Bolivariano, utilizaban el sector para desplazarse desde la provincia de Sumapaz hacia el Distrito Capital y mantuvieron cierto control del territorio hasta el 2003. Esta presencia motivó que en 2001 “ciertos sectores de la población establecieran alianzas con las autodefensas” (Alerta Temprana, 17 noviembre 2005)<sup>159</sup>.

Ese año entra en Soacha, a través de Altos de Cazucá, el movimiento paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con la conformación del Frente-Bloque Capital como una respuesta al avance de las FARC-EP. La presencia de este grupo armado derivó en amenazas a la población en condición de desplazamiento, “estigmatizados como auxiliadores de la guerrilla”, así como el inicio de la mal llamada limpieza social, como se analiza a continuación, por la presencia de grupos delincuenciales y pandillas como ‘los Pinto’ y ‘los Chuquines’ (Alerta Temprana, 21 noviembre 2011). El 2002 es el año de consolidación del proceso de urbanización del conflicto armado debido a la configuración de “ángulos de influencia” sobre Bogotá por parte de las AUC para enfrentar la consolidación de las FARC-EP.

Altos de Cazucá se convierte en un territorio de guerra en términos de violencia masiva, los homicidios múltiples en el marco de la mal denominada limpieza social y la aparición de listas de ejecución. En el 2003 continúa la presencia del frente 54 de las FARC-EP en su corredor hacia Sumapaz y Ciudad Bolívar (Bogotá) “con el fin de ejecutar patrullajes y reclutamiento de menores” (Alerta temprana, 13 junio 2003). Por su parte, las AUC incrementan el asesinato sistemático de jóvenes participantes en

<sup>158</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>159</sup> La Defensoría del Pueblo analiza desde noviembre del 2001 la situación en Soacha, a través del Sistema de Alerta Temprana (SAT) relativa a la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

programas de desarrollo social y el cobro de vacunas entre 50 y 150 mil pesos a los establecimientos comerciales<sup>160</sup>.

La principal consecuencia de la violencia, entre 2003 y 2005, fue el asesinato de 600 jóvenes en Altos de Cazucá (Alerta temprana, 3 diciembre 2003). Además, la presencia de las AUC se consolida por encima de bandas barriales a cuyos miembros exterminan, como la denominada ‘Los Quipitos’ que cayeron en el marco de la limpieza social: “Los pobladores han informado de por lo menos 30 casos de asesinato en el último semestre de 2003 (...) Por su parte, las milicias urbanas de las FARC estarían aprovechando la situación de indefensión de dichos jóvenes para ofrecerles abiertamente protección y seguridad a cambio de ingresar a sus filas y colaborar en labores de inteligencia” (Alerta temprana, 19 marzo 2004)<sup>161</sup>.

2005 fue un año importante por la reconfiguración urbana del conflicto armado debido a la consolidación de los grupos de autodefensas, Centauros y Martín Llanos, en el sur y el centro del país. Esto significó la retirada de la guerrilla y la cesión de espacios al Bloque Capital, adscrito al Bloque Centauros. El Bloque Capital con presencia en Soacha pasó a depender del Bloque Meta tras la desmovilización del Bloque Casanare de Vicente Castaño (septiembre 2005) y, posteriormente, al Bloque Central Santander, como parte del Proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) que se dio en Colombia, entre noviembre del 2003 y agosto del 2006, acordado por el gobierno con los grupos paramilitares, principalmente las AUC.

En ese momento, se produce la entrada de nuevos grupos paramilitares posdesmovilización en el negocio ilegal de la venta de tierra, por medio del desalojo de predios, con el consecuente desplazamiento forzado de la población. Esta apropiación se debía a una cercana revalorización del terreno por el interés de macroproyectos económicos, en un nuevo y siniestro ordenamiento territorial urbano.

Las AUC pasaron a controlar los territorios donde reside la población urbana más vulnerable de Soacha. El 83.4 por ciento de la población de Altos de Cazucá (52.738 personas) estaba en situación de desplazamiento y tan sólo un 20 por ciento tenía acceso al Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). Además del control sobre el territorio, se ejercía una presión social en los barrios mediante el reclutamiento de jóvenes por 600.000 pesos mensuales. En ese momento, en las comunas I, II, IV y VI de Soacha, el 33 por ciento era menor de 15 años (Alerta temprana, 1 octubre 2008). De estos jóvenes, el 80 por ciento de los niños estaba fuera del sistema escolar y el 95 por ciento de los jóvenes fuera de bachillerato (Alerta temprana, 17 noviembre 2005).

Entre 2007 y 2009 se produce una red denominación de los grupos posdesmovilización como Bloque Capital o Bloque Metropolitano de las Águilas Negras, la entrada de dos nuevos grupos los Urabeños y los Rastrojos, ésta última, una banda armada al servicio del narcotráfico, así como la definición, por parte de la Defensoría, de la categoría del “Tierrero”, como se analiza a continuación, y el “Quiñero”. El primero, como “el encargado de la negociación irregular del suelo con necesitadas familias de

---

<sup>160</sup> Entre el 31 de mayo y el 9 de junio de 2002 se asesinó a 18 jóvenes. El 20 agosto de 2003 se asesina a cuatro jóvenes de 13 a 19 años participantes en el programa IDIPRON. En diciembre de 2003 salen panfletos amenazando a 200 jóvenes y pintadas alusivas a las AUC: “Muerte a marihuaneros, sapos, guerrilleros (...) El que no se acueste a las 8:00 de la noche, nosotros los acostamos. AUC presentes” (Alerta temprana, 3 diciembre 2003).

<sup>161</sup> El 10 de marzo de 2004 un grupo de 24 jóvenes manifestaron en la Defensoría del Pueblo Regional de Cundinamarca: “Nos afecta directamente, por lo que sentimos temor por nuestras vidas”. “El día 3 de abril de 2004 es asesinado (XXXX) joven firmante de la queja (...) El día 19 de agosto de 2004 se asesina a cuatro jóvenes (15 años, 16 años y 20 años) suscriptores de la queja (...) Posteriormente, el día 1 de septiembre de 2004 es asesinado otro firmante de la queja (24 años)” (Alerta temprana, 3 septiembre 2004).

desplazados recién llegados al sector; y el segundo, es el sicario al servicio del primero, que lo utiliza para garantizar por la fuerza el cumplimiento de los términos establecidos en esta fraudulenta negociación, en que los demandantes se convierten en doble víctimas de su condición y escasas posibilidades”. Ambas figuras tienen nexos y alianzas con organizaciones armadas y “redes clientelares de corrupción que “legitiman” su accionar” (Alerta temprana, 19 junio 2009).

Además, en 2008, la población de Soacha sufrió uno de los mayores escándalos del conflicto en Colombia, los conocidos como “falsos positivos”. Consistió en el secuestro de jóvenes en situación de vulnerabilidad de Soacha en barrios como Altos de Cazucá y Altos de la Florida, tanto por el ejército como por la policía, para ser asesinados y presentados ante las noticias como guerrilleros muertos en combate. En ese momento, el presidente del país era Álvaro Uribe Vélez y el Ministro de Defensa era el que fuese presidente de Colombia hasta 2018 y ganador del Premio Nobel de la Paz en 2016, Juan Manuel Santos.

Finalmente, en Soacha, en la última Alerta Temprana recogida en esta investigación del 27 de junio del 2017, la Defensoría indicaba que el nivel de riesgo en el municipio es ‘alto’ y categorizaba la presencia de grupos armados ilegales surgidos con posterioridad al proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, tales como:

“1. Las autodenominados “Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)”, las cuales continúan ejerciendo control territorial en zonas estratégicas del municipio, con fines de manejo de los circuitos de expendio de sustancias psicoactivas, cooptando para ese fin a bandas de crimen organizado locales, grupos de delincuencia común, pandillas, “parches” y “combos” que tienen presencia en el municipio, los cuales, diariamente, regulan diferentes aspectos de la vida cotidiana de la población civil en los barrios; 2. Las autodenominadas “Águilas Negras”, continúan amenazando e intimidando a la población –aparentemente connivente con la primera estructura. Y posibles integrantes del grupo armado ilegal “Los Rastrojos”, cuyos “Comandos Urbanos”, también amenazan y atemorizan a los habitantes de los barrios donde ejercen influencia” (Alerta temprana, 27 junio 2017).

### **5.1. La llegada de la violencia criminal a Altos de la Florida**

Altos de la Florida se mantuvo en una situación relativamente segura hasta el 2009 cuando se incrementaron los problemas derivados de la distribución de drogas y el narcotráfico controlados por actores armados ilegales: “Entre 2009 y 2010 se deterioró el sector. Antes los jóvenes podíamos pasear hasta la una de la madrugada y nos juntábamos los chicos del primer y el segundo sector. Era muy seguro”, rememoraba un líder juvenil del sector 1, quien en 1998 llegó desplazado a Soacha con su familia debido a que las Águilas Negras ya lo habían reclutado para el transporte de mercancías ilegales: “Me pagaban 10.000 pesos por cada maleta y después a mi papá le llegó un volante de las FARC que debía aportar dos varones a la guerrilla”<sup>162</sup>.

En Altos de la Florida se inició una ‘carrera’ por ver qué grupos armados ilegales controlaban el territorio: “Para los actores que manejan ese mercado, la llegada de población a Altos de la Florida permitió aumentar el público porque allí había chicos a los que ya se les podía vender y entrarles en el negocio. Entonces quien llegase primero iba a tener más oportunidad”<sup>163</sup>, explicaban desde World Vision. Por este motivo, las ONGs con más antigüedad en el sector, como la propia World Vision y la Asociación Codo a Codo, recuerdan que, por la llegada del microtráfico de drogas, la población joven del sector ya comenzó a recibir propuestas para “convertirse en sicarios, en “gatilleros”, por 300 mil pesos, es decir, en carne de cañón para que se hicieran desaparecer los unos a los otros”<sup>164</sup>, explicaban

<sup>162</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>163</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

desde World Vision. En ese momento, también comenzó el problema del reclutamiento forzado de jóvenes en el sector: “Los grupos cooptaban a las chicas y chicos a través de engancharlos a la droga y a partir de ahí hacían lo que fuera y entraban a formar parte de las bandas. Entraron distintos grupos de venta de droga que trabajaban a través de los chicos del barrio”<sup>165</sup>, apuntaban desde la Asociación Codo a Codo.

En abril del 2011, la Defensoría del Pueblo incluye por primera vez en el Informe de Riesgo N° 004-11 del SAT a 5.000 personas residentes en los sectores 1, 2 y 3 de Altos de la Florida, así como sitios cercanos a la Y (como se denomina a la división de las dos calles principales del barrio) y zonas cercanas conocidas como El Ponqué (parte baja del sector 1), El Pastal, El Tanque y barrios de la zona más plana de la comuna VI como El Retiro, San Martín, La Cristalina y Divino Niño. Esta Alerta Temprana confirma la presencia del autodenominado Bloque Capital de las Águilas Negras y la existencia de pandillas que, en ocasiones, conformaban un eslabón más de estas estructuras criminales con acciones sicariales y enfrentamientos entre sí. Sin embargo, a pesar de que las autoridades calificaban estos hechos de “ajustes de cuentas”, la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Soacha cifraba en alrededor de 300 pandillas y bandas delincuenciales y más de 2.500 ‘ollas’ de expendio de drogas en el municipio. Al mismo tiempo, en Soacha se destacaba la presencia de otras organizaciones como los autodenominados Paisas y los Rastrojos (Alerta temprana, 5 abril 2011).

Desde el 2011, en Altos de la Florida la violencia se produjo por la presencia de integrantes de las presuntas Águilas Negras y la existencia de bandas delincuenciales, especialmente una de ellas: Los Cabanzo<sup>166</sup>. Este actor armado adquiere el nombre del apellido familiar de los miembros que la componen. En ese momento su líder, luego asesinado, era Henry Cabanzo y, de acuerdo a la Alerta Temprana, la pandilla estaba integrada por “alrededor de 100 jóvenes e incluso por niños y adolescentes (...)”, caracterizados principalmente “por su arraigo en el territorio donde cuentan con vínculos familiares que los protegen y les suministran información para evadir los controles policiales” (Alerta temprana, 30 noviembre 2011).

Un líder juvenil del sector 1 recordaba perfectamente el crecimiento de la pandilla porque estaba formada por sus amigos de infancia: “Los Cabanzo eran chicos normales de una familia del barrio. Algunos crecieron conmigo y fueron inducidos al consumo, al ser farmacodependientes empezaron a robar y atracar en la misma comunidad hasta que llegó la limpieza social y mató a varios de mis amigos”<sup>167</sup>. La familia Cabanzo llegó a Altos de la Florida como tantas otras en situación de desplazamiento. Allí crecieron sus hijos que formaron y todavía dirigen esta banda. Paradójicamente, la madre creó y todavía gestiona un comedor comunitario denominado Hormipaz, el cual participó en los programas implementados por las Naciones Unidas y la Asociación Codo a Codo.

Los Cabanzo crearon y dirigieron la principal olla de expendio de droga en Altos de la Florida, situada entre los sectores 1 y 2, que hoy sigue en funcionamiento: “Desde el 2009, esta pandilla progresó bastante y cogió la línea del narcotráfico apoyados por grupos de Altos de Cazucá. Se pusieron a hacer y deshacer en el barrio, armando a los mismos niños y jóvenes para que atracasen en el sector. Tenían

---

<sup>165</sup> Entrevista no. 250516-001.

<sup>166</sup> El 17 de septiembre de 2011 se presentó un enfrentamiento armado entre los miembros de las pandillas del Sector I y II de Altos de la Floridas contra integrantes de las presuntas Águilas Negras, el cual se inició en los barrios adyacentes a la Comuna Seis (Barrios San Mateo, Danubio, San Nicolás y Soacha Compartir). El 18 y 19 de septiembre de 2011 se produjeron un segundo y tercer enfrentamiento entre pandilleros de la comuna seis y un grupo del barrio Soacha Compartir.

<sup>167</sup> Entrevista no. 120917-001.

todo organizado desde la parte delincriminal del sector. Ahora siguen controlando la olla principal”<sup>168</sup>, explicaba un vecino del sector 3.

Precisamente el consumo de drogas y la adicción por parte de algunos jóvenes incrementó la inseguridad en términos de hurtos y atracos a mano armada<sup>169</sup>. Actualmente, dos de los hermanos Cabanzo, Lalo y Ricardo, son los que controlan el expendio de estupefacientes con tres casas en el sector 1 y 2, e intentaron ampliar su negocio al sector 3: “Ya se tragaron el primer sector y ahora se quieren tragar el tercero. Aquí tienen a una señora de la comunidad que les guarda las armas a ellos. A mí me robaron varios materiales de trabajo en casa y me fui a hablar con ellos. Me amenazaron de muerte durante seis meses y luego otra vez hasta el 23 de diciembre de 2016”<sup>170</sup>, relataba una vecina del sector 3.

La relación entre el consumo y los jóvenes se convirtió en el principal problema de inseguridad para la comunidad, como señalan desde la Corporación Kairós: “Todas las problemáticas eran de los jóvenes, si había asaltos, consumo, asesinatos, todo eran ellos y estaban muy estigmatizados, pero no todo era cierto”. Altos de la Florida se convirtió en una zona de riesgo para la drogadicción debido a la expansión de las ollas: “El consumo era y es el mayor problema del barrio porque a pesar de que a los ojos del barrio ha descendido, continúan las ollas en la comunidad que no hace nada para erradicar eso que provoca los problemas de seguridad. A partir de las cuatro de la tarde ya están fumando en las esquinas marihuana o niños desde 13 años esnifando pegante”<sup>171</sup>, apuntaban desde Kairós. Algunos de los habitantes reflexionaban sobre esta situación y la justifican por el temor a los mismos actores armados:

“A las ollas llega toda la droga y los jóvenes la dispersan. Todo el mundo sabe en qué puntos están pero por el miedo no dicen nada”<sup>172</sup>

El grupo de mujeres participantes en la cartografía social señalaron que las zonas más afectadas por el consumo eran las canchas de fútbol y las panaderías por las tardes y las noches: “Son zonas oscuras donde se ponen los muchachos y se mantienen allí por las noches haciendo lo que les da la gana. Además, desde las cinco de la tarde entre semana y los fines de semana desde las siete de la tarde suben entre 15 y 20 muchachos de los barrios de abajo, La Cristalina y San Martín, para comprar en las ollas y consumir aquí. Entre las tres de la madrugada y las siete de la mañana es lo más peligroso”<sup>173</sup>.

Además, el consumo ha provocado que los índices de hurtos y atracos se incrementen: “Los muchachos que suben han tenido inconvenientes con los *carritos* porque les ponen revólveres en la cabeza y les roban. Detuvieron a un chico que ya había matado aquí a dos señores por 500.000 pesos. El 12 de julio de ahora en 2017 atracaron a un *carrito* y le metieron siete puñaladas, también han robado la comida del comedor de la escuela y la radio comunitaria en el centro cultural. Es todo lo mismo, los consumidores de las ollas y Los Cabanzo”<sup>174</sup>.

Actualmente, algunos habitantes del barrio también precisaban que los robos se están produciendo por personas de fuera: “Ahora son personas de fuera que suben de Florida Baja y San Carlos en moto y se

<sup>168</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>169</sup> El viernes 16 de septiembre se produjo el hurto de equipos de cómputo a funcionarios del SENA y de la Asociación Codo a Codo, así como a consultores de la agencia de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO que fueron abordados por un grupo de jóvenes armados. El 17 de septiembre un grupo de trabajadores de las ladrilleras fueron disparados por hombres armados al ser confundidos por ir cubiertos con capuchas.

<sup>170</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>171</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>172</sup> Entrevista no. 030817-002.

<sup>173</sup> Cartografía social a mujeres. 17 junio 2017.

<sup>174</sup> Entrevista no. 100917-001.

hacen pasar por paramilitares. Son tres personas que tienen acento como costeño, venezolano y otro de Medellín. Atracan a las cuatro de la madrugada cuando no hay transporte y las personas son más vulnerables, incluso se violó a una señora en un potrero del sector 1 hace un mes”<sup>175</sup>, explicaba un líder juvenil del sector 1. Por su parte, vecinos de algunas de las zonas más afectadas por este fenómeno, como los que viven cerca de las canchas de fútbol, también se mostraron preocupados: “El problema más grave de Altos de la Florida es el consumo porque están fumando *vicio* y eso les lleva a otras cosas”<sup>176</sup>, precisaba un vecino del sector 3. Un líder juvenil de la misma zona también se mostraba inquieto: “El problema es la drogadicción y las pandillas que formaban el barrio. Yo conocí a muchos porque nos criamos juntos, pero cogieron otros rumbos. Los conocí *sanitos*, pero se empezaron a enviciar”<sup>177</sup>.

La banda sufrió una reestructuración después de que, el 11 de enero de 2012, los miembros de los Cabanzo asesinaran a un líder afrocolombiano, amenazaran y desplazaran a 20 familias de origen afrodescendiente. Días después, el 19 de febrero de 2012, la Policía realizó una intervención contra la banda ‘El parche que no copea’ de ‘los Cabanzo’ compuesta en su mayoría por menores de edad entre los 16 y 17 años, y liderada por Jairo Andrés Céspedes Cabanzo, alias ‘Jairito’, de 19 años quien estaba acusado de homicidio, hurto y desplazamiento forzado, que lideraba la pandilla desde la muerte del anterior líder, Henry Cabanzo. En septiembre de 2017, la comunidad indicó que ‘Jairito’ había salido de prisión y regresado al barrio<sup>178</sup>.

Al mismo tiempo de esta detención, en Altos de la Florida se consolidó la presencia de las ‘Águilas Negras-AUC’ a través de la circulación de panfletos amenazantes de limpieza social, por ejemplo el del 22 de enero de 2013 recogido en la Alerta temprana de la Defensoría del Pueblo, tal y como relataba un líder juvenil del sector 1: “Los Cabanzo se enfrentaron a los paramilitares a quienes los expulsaron. Después comenzó a aumentar mucho el consumo y los atracos”<sup>179</sup>.

La comunidad sitúa en ese momento la entrada de otro actor armado clave en el barrio: alias don Camilo, aunque su nombre real es Nelson, y su hermano antiguo presidiario, ambos miembros de las AUC, que entraron en el proceso de desmovilización y conocidos en el barrio como Los Camilos o *los paracos*: “Entonces llegó Camilo y se mató a Henry Cabanzo”<sup>180</sup>, precisaba un líder juvenil del sector 3. Por su parte un vecino de la misma zona recordaba que “cuando condenaron y mataron a alguno de los Cabanzo, el sector quedó abierto y llegó otro grupo paramilitar a *manejar la línea*. Tuvieron una guerra con los Cabanzo y murió gente que hacía parte de esas guerras. En cierta manera (Los Camilos) ayudaron también en ese proceso de eliminar la presencia de pandillas para que no se *embarre* más y se conviva en paz”<sup>181</sup> (énfasis añadido), señalaba con connivencia. La coordinadora de la Asociación Codo a Codo recordaba: “Sobre todo pelearon entre 2012 y 2013, una no sabía a qué hora iba a empezar el enfrentamiento en el territorio para controlar los manejos de la droga y cuidar a los tierreros”<sup>182</sup>.

A partir del 2013, Camilo y su grupo se conformaron como el actor armado principal en el barrio, como fue recogido por la Defensoría del Pueblo:

---

<sup>175</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>176</sup> Entrevista no. 300817-002.

<sup>177</sup> Entrevista no. 010817-002.

<sup>178</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>179</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>180</sup> *Íbidem*.

<sup>181</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>182</sup> Entrevista no. 240717-001.

“En marzo de 2013, una familia de Altos de la Florida fue amenazada después de haber denunciado a personas de un grupo delincuencia, que fueron capturadas por las autoridades (...) dentro de los capturados se encontraba un desmovilizado de las autodefensas. A pesar de lo anterior, estas personas fueron dejadas en libertad por problemas en la legalización de su captura, y una vez liberados, amenazaron a los integrantes de familia, quienes tuvieron que desplazarse de la comuna, escoltados por las autoridades” (Alerta temprana, 10 junio 2013).

En este sentido, un líder del cuarto sector lamentaba el control ejercido por Camilo: “Nosotros por seguridad no podemos hablar. Somos esclavos de ellos porque lo hemos permitido. Si nosotros estuviéramos aquí a otro nivel y unidos todo esto no pasaría, tendríamos agua y alcantarillado, pero a esas personas no les interesa que haya desarrollo aquí”<sup>183</sup>.

El grupo de Camilo pasó a controlar el tráfico de drogas y armas en el territorio, así como el *loteo* y la venta de terrenos, lo que incrementó las invasiones y construcciones no autorizadas: “Camilo es quien maneja ahora todas las ollas aquí en Altos de la Florida y a todos los muchachos”<sup>184</sup>, precisaba una vecina del sector 3.

En este accionar, a partir de enero del 2013 también se produjo un nuevo tipo de reclutamiento forzado de mujeres jóvenes, adolescentes de 15 años abordadas, por integrantes de grupos armados para ganarse su confianza y lealtad con el fin de obtener información e integrarlas a la organización: “En varios casos, se ha informado, algunas adolescentes han quedado en estado de embarazo” (Alerta temprana, 10 junio 2013).

Así, Camilo ha ejercido su control en el barrio porque, como resuelve a decir un vecino del sector 1: “Algunas personas lo buscan a él para resolver sus problemas”<sup>185</sup>.

Otro de los procesos por los que Camilo ha influido en Altos de la Florida fue con la construcción ilegal de un *botadero*: un vertedero o escombrera “donde llegaban basuras, restos de alimentos y desechos de hospitales. Eso nos trajo muchos problemas por los olores, la contaminación y las ratas. Nos quejamos, pero nos amenazaron”<sup>186</sup>, recordaba una vecina del sector de Piedras Blancas y Carboneras, sector detrás del cual se colocó ilegalmente el *botadero*. Por su parte, la Defensoría del Pueblo ya advirtió de esta instalación: “En este territorio ha habido cosas muy graves porque han aparecido cuerpos desnudos con bolsas en la cabeza, cuerpos abandonados, incineraciones y en ese *botadero* también se han podido producir desapariciones y llegada de cuerpos”<sup>187</sup>. A este respecto, ACNUR señaló en 2015 que esta instalación estaría relacionada con el negocio de las *volquetas* (camiones) para la movilización de residuos sólidos y escombros sobre una zona “despojada” de Altos de la Florida: “La “escombrera” es un negocio ilegal en sí mismo muy lucrativo, por la movilización de material de construcción desde Bogotá y Soacha sin el cumplimiento de las normas ambientales y sanitarias. La CAR – Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca habría ordenado el cierre de la escombrera por la afectación al medio ambiente, sin embargo, operaba sin el control de las autoridades (en una información informal con los habitantes nos mencionaron que en el mes de febrero de 2015 se había cerrado)” (ACNUR, 2015: 17).

La consolidación de estos actores armados provocó que, en 2013, el barrio contara con fronteras invisibles entre sus cuatro sectores debido a que cada pandilla controlaba un territorio para el jibaró (líder) de la olla. Así, en el sector 3 hacían presencia los llamados Los Nike y en el sector 1 Los Cabanzo:

<sup>183</sup> Entrevista no. 110917-005.

<sup>184</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>185</sup> Entrevista no. 110917-002.

<sup>186</sup> Entrevista no. 110917-006.

<sup>187</sup> Entrevista no. 250717-001.

“Cada sector tenía sus ollas y los jóvenes eran los títeres de los líderes que las controlaban. Entre líderes no había problemas, pero se mataban entre los chinos”<sup>188</sup>, recordaban desde la Corporación Kairós. Por su parte, desde la comunidad se precisaba que “el problema más grave en Altos de la Florida es el consumo de drogas. Mientras no acaben con esos jíbaros no podremos tener un barrio en paz y siempre habrá muertos”<sup>189</sup>. A este respecto, ACNUR en 2015 constató las restricciones a la movilidad de los habitantes, a través de la delimitación de fronteras invisibles entre los diferentes sectores, una prohibición que tiene especial influencia en los jóvenes. Además, la agencia advertía:

“(…) la circulación nocturna de personas encapuchadas que advierten a los transeúntes que deben permanecer en sus casas a determinadas horas del día y la presencia de pandillas juveniles que aparentemente estarían involucrados en homicidios perpetrados en la comunidad y en enfrentamientos, tiroteos y agresiones entre ellos” (ACNUR, 2015: 11).

La consecuencia de la existencia de estos actores armados es que la situación de violencia ha sido prolongada en Altos de la Florida. Además, el barrio sufrió un pico entre septiembre y noviembre de 2014, así como a principios de febrero de 2015 cuando asesinaron 12 personas<sup>190</sup>. En los últimos meses del 2016 se produjo el aumento de presencia policial debido a una alerta temprana ante la posible llegada de nuevos grupos al sector<sup>191</sup>. Desde entonces, como se explica a continuación, los casos de la mal llamada limpieza social han sido los más graves, el último se produjo en la tarde del viernes santo del 2018 (30 marzo) con un triple homicidio de un menor y dos jóvenes de 26 y 32 años en una cancha de micro fútbol (Soacha Ilustrada, 2018).

Actualmente, la situación en Altos de la Florida está caracterizada por ser un escenario inestable donde la intervención de los grupos varía de acuerdo a sus acuerdos para la distribución de mercados ilegales e influencia en sectores específicos, las alianzas provisionales en función de sus intereses, así como “pactos de convivencia” en ausencia de un agente fuerte que los regule desde fuera. Las últimas cifras en el barrio de Altos de la Florida de la Defensoría del Pueblo estimaban que había aproximadamente 480 personas en situación de riesgo, de las cuales cerca de 160 son niños, niñas o adolescentes; 100 son jóvenes y más de 200 incluyen a adultos jóvenes y mayores. De estos totales, cerca de 160 son mujeres desde los 18 años en adelante (Alerta temprana, 7 de junio del 2016).

## 5.2. Análisis del tipo y los efectos de la violencia

Colombia ha visto reducida su tasa de homicidios, de 70 por cada 100.000 habitantes en 1995, 27 en 2015, 25.4 en 2016, a 23.90 en 2017 (El Espectador, 2018). El conflicto armado tiene un claro componente urbano puesto que los 40 municipios con más de 150.000 habitantes del país, tan sólo el 3.5 por ciento del total, concentraron el 53 por ciento de los homicidios (Llorente, Garzón y Ramírez, 2018).

Entre Bogotá y Soacha, se sitúa el barrio con mayor número de homicidios en 2016, Ciudad Bolívar (252 homicidios). Bosa, otro barrio fronterizo con Soacha fue el tercero con mayor número de homicidios en Bogotá (127). En Bogotá y Soacha hay una relación directa entre el homicidio y el expendio de drogas, puesto que las áreas donde coinciden representan menos del 10 por ciento del área urbana, pero concentran el 40 por ciento de los homicidios (Llorente, Garzón y Ramírez, 2018). Al igual que ocurre en Bogotá, donde aproximadamente el 98 por ciento de todos los homicidios ocurren

<sup>188</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>189</sup> Entrevista no. 300817-002.

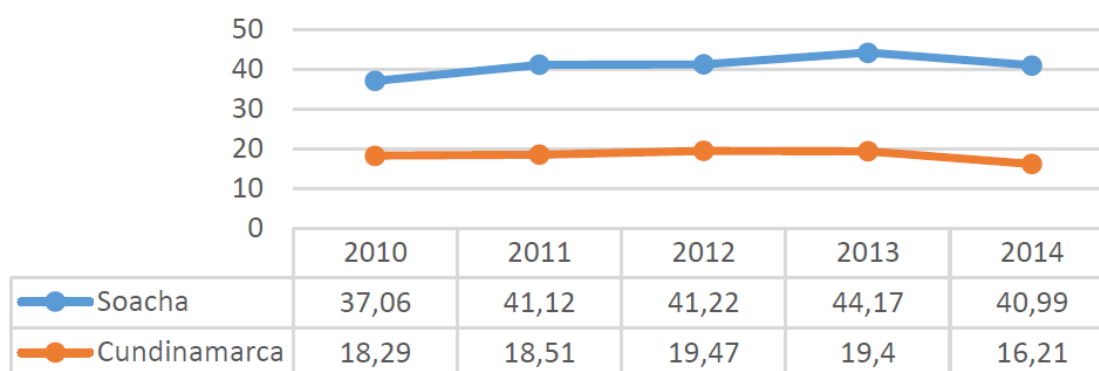
<sup>190</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>191</sup> Entrevista no. 100917-001.

en menos del dos por ciento del territorio (OCDE, 2016: 16), en Soacha, principalmente Altos de Cazucá y Altos de la Florida acogen gran parte de las amenazas.

Frente a las tasas a nivel nacional y respecto a la capital, Soacha es el municipio con más homicidios en Cundinamarca con una tasa de 40.58 en 2016 (212) (Forensis, 2016). La evolución de la violencia en Soacha demuestra que la tasa de homicidios ha aumentado constantemente, al contrario que en Colombia, desde el 2010 (37.06), 2011 (41.12), 2012 (41.22), 2013 (44.17), 2014 (40.99), y en el 2015 (41.12). Estos datos reflejan que entre 2010 y 2014, el 41.78 por ciento de los casos de homicidios del departamento de Cundinamarca ocurrieron en Soacha, con tasas muy superiores a las departamentales y a las nacionales, como se observa en la figura 22.

**Figura 22. Tasas de homicidios en Soacha y Cundinamarca 2010-2014**



**Fuente: Elaboración propia (Medicina legal, 2015)**

En un análisis más preciso por años se observa que desde 2011 a 2015 el número de muertes violentas<sup>192</sup> se incrementó en cerca del 68 por ciento, con 359 asesinatos entre 2012 y 2013, y casi 16 homicidios al mes en 2014 (con un total de 196) (Medicina Legal, 2016). En concreto, ese año los homicidios por la modalidad de *sicariato* representaron el 47.9 por ciento del total de casos presentados en todo el departamento, con 53 casos en 2010, 80 en 2011, 59 en 2012 y 98 personas en 2013 y 2014 (Alerta temprana, 20 marzo 2015).

El perfil de las víctimas sigue un patrón: la mayoría son hombres (91.50 por ciento) y las edades totales están comprendidas entre los 20 a 24 años (63 casos-57 hombres) y los 25 a 29 años (37 casos todos hombres). Además, la mayoría de las víctimas (91) contaban con una educación primaria básica (82 hombres y 9 mujeres), en 28 casos (25 hombres) eran considerados vulnerables debido a su condición de ‘consumidores de sustancias psicoactivas (drogas, alcohol, etc.)’ y en su mayoría (175 casos) de raza mestiza. Respecto a este perfil de víctima, los años anteriores reflejan una tendencia idéntica de la violencia homicida actual, especialmente contra la población juvenil. En 2013, aproximadamente el 25 por ciento del total de homicidios ocurrió en personas de 15 a 25 años y en 2014 el porcentaje fue del 48 por ciento (Alerta temprana, 20 marzo 2015).

Actualmente, una expresión de la violencia especialmente preocupante en el municipio es la interpersonal, con 2.898 casos y una tasa de 554,7, y la violencia de pareja donde Soacha es la cuarta ciudad con mayor número de casos (1.542) y una tasa de 361.56 casos por cada 100.000 habitantes, solo por detrás de Medellín (3.223), Cali (1.739) y Barranquilla (1.563). También muy elevado resulta

<sup>192</sup> El registro de muertes violentas se realiza frente a hechos perpetrados con arma de fuego, arma blanca, armas contundentes e incinerados. Los casos registrados son clasificados por la Fiscalía General bajo las modalidades de ajuste de cuentas, sicariato, hurto, riña pasional y procesos en averiguación.

el dato de personas desaparecidas, en 2015 fueron de 105 casos, en 2016 fueron 83 y una tasa de 15.89<sup>193</sup>.

Un aspecto muy grave, desde el punto de vista de la obtención de justicia, es que sobre la variable del ‘presunto agresor’ en 195 de los 212 casos no se contaba con información. 76 casos fueron considerados como violencia interpersonal por ‘venganza o ajuste de cuentas’ y 103 casos carecían de información. Además, en 144 casos, el homicidio se produjo con ‘proyectil de arma de fuego’ y en la vía pública (142 casos) de la cabecera municipal (200 casos) (Forensis, 2017). En particular en Soacha, el nueve por ciento de los homicidios entre el 20 de octubre del 2016 y el 21 de junio del 2017 ocurrieron en la Comuna VI San Humberto donde está ubicado Altos de la Florida<sup>194</sup> (Alerta temprana, 27 junio 2017).

Las últimas cifras indicativas de personas en riesgo en el municipio, principalmente por su situación de vulnerabilidad socioeconómica, como consecuencia de ser víctimas, en su mayoría, de desplazamiento forzado, fueron estimadas por la Defensoría del Pueblo en aproximadamente 15.000 personas. Éstas distribuidas según comunas de la siguiente manera: 10.000 personas asentadas en 24 barrios de la Comuna Cuatro – Altos de Cazucá; y 5.000 personas residentes en los sectores I, II y III de Altos de la Florida y barrios aledaños como La Cristalina, San Martín y El Retiro (Alerta temprana, 5 abril 2011).

La importancia de haber nombrado la situación en Altos de Cazucá es por la relación directa entre la violencia generada en ese barrio y la que se produce en Altos de la Florida: “La violencia en Altos de la Florida es fluctuante entre picos y momentos de calma, puesto que cuando baja en Altos de Cazucá sube en Altos de la Florida y la comuna VI”<sup>195</sup>, referían desde la Defensoría del Pueblo. Esta vinculación geoestratégica entre Cazucá y Florida, también repercute hacia el exterior del municipio, principalmente con la ciudad de Buenaventura, en el pacífico colombiano (Valle del Cauca), debido a la presencia de actores armados ilegales que controlan el narcotráfico en estos corredores: “Buenaventura y Soacha comparten la misma escena pero en diferentes espacios. Cuando la violencia baja en Buenaventura se produce un incremento en espacios como Altos de Cazucá y Altos de la Florida”<sup>196</sup>, explicaban desde la organización Fe y Alegría con trabajo en ambos municipios. Por su parte, ACNUR también confirmaba que “cuando el escenario de prevención en Buenaventura mejora, aumentan los riesgos de protección en Soacha”<sup>197</sup>.

A este respecto, desde noviembre del 2013, la Personería Municipal de Soacha estimó la llegada, desde Buenaventura, de cerca de 1.500 personas en los dos últimos años (2013 y 2014). Esta entidad constató que el 40 por ciento de las declaraciones recibidas en su despacho en 2014, correspondían a personas desplazadas desde Buenaventura, lo cual convierte a Soacha en el segundo receptor de población de esta zona del país después de Cali: “En ese contexto a Soacha también se han trasladado algunos riesgos de protección que desde la acción de las organizaciones criminales, originan persecución y revictimización de las familias desplazadas del puerto del Pacífico” (ACNUR, 2015: 6).

Además del desplazamiento intraurbano, explicado a continuación, en Altos de la Florida se han identificado los siguientes efectos de la violencia. En contextos urbanos informales ésta influye negativamente en la confianza de la comunidad en las autoridades locales. Así, la cercanía del actor

<sup>193</sup> La violencia interpersonal es un tipo de violencia que se subdivide entre dos subcategorías: violencia familiar y con pareja íntima - en otras palabras, violencia principalmente entre miembros de una familia y parejas íntimas, usualmente, pero no siempre, tomando lugar en el hogar (OCHA Colombia, 2020).

<sup>194</sup> El 37 por ciento de los homicidios en Soacha ocurrieron en la Comuna IV Cazucá.

<sup>195</sup> Entrevista no. 250717-001.

<sup>196</sup> Entrevista no. 140616-001.

<sup>197</sup> Entrevista no. 080616-001.

armado, en la mayoría de las ocasiones viviendo al interior de la comunidad, la falta de presencia estatal en estos territorios y la connivencia respecto al abuso ha socavado la relación entre los ciudadanos y el Estado:

CICR-Colombia: “Las alcaldías son reacias a tratar casos derivados de violencia urbana y desplazamiento intraurbano. No hay ni siquiera una ruta para atender un caso de amenaza en algunos municipios”<sup>198</sup>.

Respecto a las restricciones a la movilidad, la comunidad ha informado a las ONGs que es necesario salir de la zona a ciertas horas de la tarde, ya que circulan ejércitos internos que ejercen vigilancia, al punto que pueden presentarse situaciones de “advertencia” ante la llegada de personas nuevas a la comunidad. La presencia de varios grupos y los enfrentamientos entre ellos genera incertidumbre, órdenes e influencia desde afuera. Se presume que hay desaparecidos y que los homicidios son cometidos en casas abandonadas. Otro ejemplo es que a partir del 27 de julio y hasta el 21 de septiembre del 2018, un plan de seguridad implementado por la Alcaldía de Soacha, la Policía del municipio, el Ejército Nacional y el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) instauró un toque de queda para los menores de edad entre las 21.00 y las 5.00 de la madrugada: “No podrán transitar por la ciudad ni permanecer en lugares públicos (...) el toque de queda se establece con el fin de prevenir eventos que pongan en peligro la vida, integridad y salud de los niños y adolescentes de Soacha”. En segundo lugar, la extorsión y el cobro de vacunas actúan como elementos de control. Aunque no siempre son instrumentos de financiamiento, el impacto que tienen sobre los procesos sociales es muy fuerte por el aprovechamiento de la población. El consumo de sustancia psicoactivas de la población juvenil e infantil influye en la utilización de menores en el mantenimiento de las ollas de microtráfico. En la comunidad se narra cómo los *jíbaros* realizan distribución de drogas a las afueras del colegio.

Otra de las principales consecuencias sobre la población es el debilitamiento de los procesos organizativos debido a las amenazas contra los líderes, vía telefónica, mensaje de texto y panfletos. Sin embargo, hay resistencia por parte de la comunidad a salir de la zona por miedo “a perder lo poco que se tiene”<sup>199</sup>, porque es la única posibilidad de tener acceso a vivienda. Esto tiene un impacto en la dinámica del barrio y de las comunidades, puesto que ya hay un mecanismo de regulación de la violencia: las personas identifican a los actores, pero no hay una movilización contra ellos. La violencia también ha provocado la salida de ONGs de la zona, lo que limita la presencia de redes de protección y de apoyo. Además, también se ha observado la posible vinculación de líderes en las actividades de los grupos ilegales, lo que frenaría la posibilidad de cohesión social. Por otro lado, la falta de oportunidades para los jóvenes frente a temas de protección, al no haber herramientas de respuestas, ni oportunidades para la vida y su desarrollo personal hace más posible su vinculación con actividades ilegales. El debilitamiento comunitario también influye al punto que los “chismes”- señalamientos de la comunidad hacia los jóvenes consumidores- son factores de generación de violencia o de venganza, como se analizará en el apartado de la mal llamada limpieza social. Finalmente, la presencia de varios grupos armados ilegales y el enfrentamiento entre ellos genera gran inseguridad.

### 5.2.1. La ‘limpieza social’ como instrumento de orden público

La presencia de actores armados ilegales (bandas y paramilitares), de organizaciones criminales de la tierra, *tierreros*, así como de un complejo entramado de relaciones entre ellos, tiene una dramática consecuencia para la población de Altos de la Florida en forma de una herramienta: la “mal llamada limpieza social” que Perea Restrepo para el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2016: 17)

<sup>198</sup> Grupo de discusión. Delegado de protección y violencia urbana del CICR en Quibdó (Chocó). 19 septiembre 2018.

<sup>199</sup> Entrevista no. 140917-001.

reformula como “exterminio, aniquilamiento o matanza social”. Así, en determinados asentamientos informales, en ausencia del Estado, el orden público se ejerce a través de esta mal llamada limpieza social.

Un ejemplo de este procedimiento se refleja en la siguiente fotografía. A través de un papel se comunicó que el control y la seguridad en Altos de la Florida no la ejerce el Estado si no unas bandas delincuenciales. Así, en septiembre del 2017 en Altos de la Florida el autor de esta tesis, estando en una conversación en la calle del barrio con la coordinadora de la Asociación Codo a Codo, recibió ese papel con dos números de teléfono. Dos varones sobre una moto y con cascos oscuros se detuvieron. Al hacer entrega de este papel anunciaron que si había algún problema en el barrio ellos “se encargaban de resolverlo”.

Uno de los muchos casos trágicos, pero que ejemplifica lo que significa y las consecuencias de la limpieza social en Altos de la Florida, se produjo en 2014. En enero, un grupo autodenominado Mano Negra emitió un panfleto amenazando a algunas personas del sector dos. El 2 de febrero se asesinó al hijo menor de la presidenta de la Junta de Acción Comunal de dicho sector<sup>200</sup>: “Sobre la vía principal del barrio, dos sujetos cubiertos con pasamontañas atacaron con arma de fuego a varios jóvenes que se encontraban departiendo en un local comercial, ocasionándole la muerte a dos de ellos. Las víctimas fatales del atentado fueron: Jeison Alejandro Hernández Guarín, de 17 años e hijo de presidenta de la Junta de Acción Comunal del II Sector, de 16 años de edad”. Se inició así un macabro año de reparto de panfletos, amenazas personales y presencia armada de este autodenominado grupo Mano Negra, periodo en el cual se produjo el asesinato de otro joven el 12 de abril, de dos hermanos de 41 y 43 años el 3 de septiembre, de una menor de edad el 26 de diciembre y de un señor el 1 de enero de 2015 (Alerta temprana, 20 marzo 2015).

Con asombrosa entereza, su madre y presidenta de la JAC del sector 2 relataba el asesinato de su hijo: “Eran las ocho de la noche y él subió a comprar el pan. Subió y nunca se imaginaron que fueran a acribillarlos de esa manera. Él tenía 17 años y era el menor de mis 10 hijos. Él murió antes de entrar al hospital. Subieron y de una ráfaga todo lo que cogieron lo masacraron”<sup>201</sup>. A continuación, relata: “No sabemos las razones y hasta ese momento eso sigue en Fiscalía pero no me han dado ninguna explicación. Mi hijo era un líder juvenil que participaba de voluntario en el programa de deportes de UNICEF. Era un chico sano, nunca tuvo amenazas ni tomaba drogas”, explicaba su madre, quien, debido a las connotaciones sociales de los jóvenes de Altos de la Florida, tiene la desgracia de tener casi que justificar el asesinato de su hijo. Conocidos de la víctima confirmaban estas palabras: “El *chino* era juicioso y trabajaba con Colombiagol. Estaba en el momento malo en el sitio equivocado y se lo llevaron de *bulto* porque el atentado se lo hicieron al otro *pelado*, su amigo que sí estaba en el *vicio*”, explicaba un vecino del sector 3<sup>202</sup>. Por su parte, otro líder juvenil de 20 años del sector 3 también indicaba que “al *pelado* lo confundieron porque él no se metía con nadie y era un chico sano pero las amistades si tenían fama de malos y aquí también dañan mucho las amistades”<sup>203</sup>. Un líder juvenil de 27 años del sector 1 concluía: “En las limpiezas caen personas negativas y personas positivas”<sup>204</sup> (fotografía Anexo 8).

<sup>200</sup> La identificación de este caso con datos ha sido expresamente aprobada e incluso reclamada por la presidenta de la JAC del sector 2 y madre de la víctima, debido al proceso de denuncia pública que ha realizado desde que asesinaron a su hijo.

<sup>201</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>202</sup> Entrevista no. 300817-002.

<sup>203</sup> Entrevista no. 010817-002.

<sup>204</sup> Entrevista no. 120917-001.

La mal llamada limpieza social está tan naturalizada en Altos de la Florida que sus habitantes explican su funcionamiento con absoluta normalidad:

“Las personas se cansan de que les estén extorsionando y son esos mismos agentes los que señalan a las personas negativas y los mandan matar. Los panfletos dicen que van a terminar con los problemas del barrio y los van a ajusticiar. Lamentablemente ahora conseguir a personas que asesinen no es tan difícil, en el barrio Compartir en Soacha hay un sector que tiene reputación como zona de sicarios que por 50 o 100 mil pesos aceptan matar a una persona”<sup>205</sup>

Precisamente, además de la naturalización e incluso justificación del exterminio social, la mayor problemática es la participación de algunos miembros de la comunidad en estos procesos, como denuncian las ONGs en el sector: “Hay una colaboración por miembros de algunas Juntas de facilitar nombres y datos de jóvenes que están excluidos del sistema y que han tomado la línea del consumo. Eso es patrocinado por el dinero de los comerciantes del barrio con la colaboración de la comunidad y de las Juntas para eliminar a lo que se cree que no es apto. Pero en esos procesos de eliminación también caen otros”<sup>206</sup>, explicaban desde la Mesa de Organizaciones de Mujeres.

Tras un dramático 2014, en agosto del 2015 los panfletos en Altos de la Florida cambiaron de nombre, de nuevo, y se identificaban como Autodefensas Unidas de Colombia amenazando de muerte a 30 personas y anunciando la ejecución de una limpieza social contra “adolescentes y jóvenes del sector, incluyendo a hijos de líderes y lideresas comunitarias y personas socialmente estigmatizadas”. Los panfletos decían: “*Se informa a la comunidad de altos de la florida que los malos vecinos dañan la sociedad, si no se mejoran los mejoramos, decretamos toque de queda a partir del 7 de agosto después de las 8 pm los niños buenos se acuestan temprano, los que no nosotros los acostamos (...) los tenemos identificados (...) (se nombra a tres mujeres y sus núcleos familiares) tienen 72 horas para desocupar el barrio*” (Alerta temprana, 16 septiembre 2015). En estos panfletos amenazantes de exterminio social volvieron a aparecer los hijos de la presidenta del sector 2: “Después de que asesinaran a mi hijo en febrero de 2014 aparecieron tres hijos míos en 2015”<sup>207</sup>. Estos panfletos llegaron directamente en mano a determinadas personas de la comunidad: “A nosotros nos llegó un panfleto de Águilas Negras a la *tiendita* que tenía mi madre. Eran paramilitares que si les dábamos una cuota iban a hacer limpieza y exterminaban a los malos”<sup>208</sup>, recordaba un líder juvenil del sector 3.

#### 5.2.2. El desplazamiento intraurbano: efecto de los tipos de violencia y uno de los mayores impactos humanitarios

En Colombia, además de las víctimas visibles de la violencia fruto de los homicidios, las amenazas o las desapariciones, también existen unas víctimas más invisibilizadas, las que sufren desplazamiento en el interior de ciudades como Soacha, en forma de movimientos forzados intraurbanos.

Como se ha defendido en esta investigación, determinados asentamientos informales de Colombia, como es el caso de Altos de la Florida, se han convertido en la última alternativa de supuesto refugio urbano para las personas desplazadas internamente. La situación de inseguridad y violencia descrita a lo largo de este capítulo evidencia los riesgos a los que se enfrenta esta población. En este sentido, debido a las diferentes expresiones de la violencia, los desplazamientos en el interior de las ciudades, intraurbanos, se han convertido en uno de los mayores impactos humanitarios en el país.

<sup>205</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>206</sup> Entrevista no. 020817-001.

<sup>207</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>208</sup> Entrevista no. 010817-002.

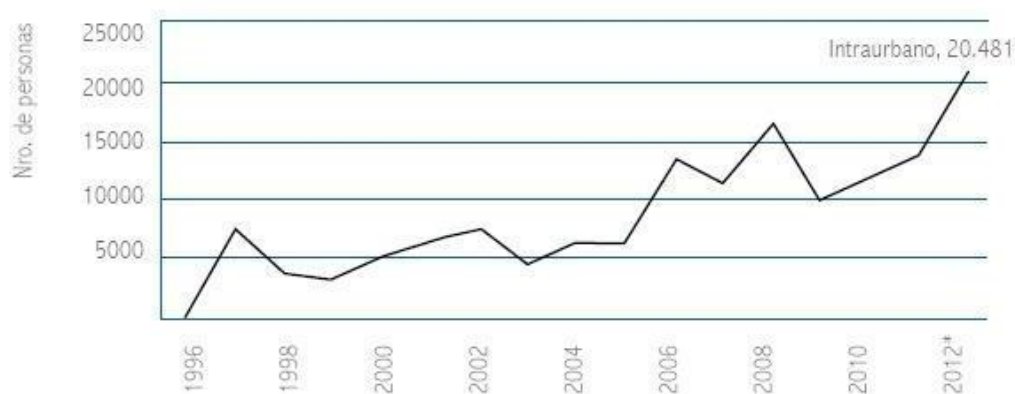
El desplazamiento intraurbano es una tipología de desplazamiento forzado interno que consiste en la migración forzosa de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro por la situación de vulnerabilidad, así como por la presión de grupos armados ilegales que controlan social y territorialmente determinados espacios urbanos (Atehortua Arredondo, 2009: 99). CODHES (2013: 18) señala que el desplazamiento intraurbano es el hecho de mayor impacto dentro de las dinámicas urbanas del conflicto en Colombia: “Tiene una naturaleza temporal y, en la mayoría de los casos, es individual (aunque cada vez más tiende a presentarse de manera masiva)” (CODHES, 2013: 22).

Este fenómeno se enmarca dentro de los desplazamientos internos del país, donde, en primer lugar, el 89 por ciento de las personas en situación de desplazamiento son de zonas rurales a centros urbanos<sup>209</sup> y, segundo, donde los desplazamientos urbanos ya constituyen el 13 por ciento de la población desplazada. Además, el 51 por ciento de las víctimas de este fenómeno residen en las 25 principales ciudades de Colombia (CNMH, 2015: 38 y 39)<sup>210</sup>.

Con estos datos se comienza a construir una de las principales características del desplazamiento intraurbano y es que afecta, principalmente, a población que ya ha sido víctima de desplazamiento y que, al llegar a la ciudad, sufre nuevos hechos que los vuelven a victimizar, generando un nuevo desplazamiento intraurbano. Es un fenómeno que causa revictimización y redespazamiento, como se analiza al final de este capítulo. En concreto, el desplazamiento intraurbano se focaliza en ciudades intermedias y pequeñas, como Soacha, receptoras de la mayor parte de población desplazada, lo que se traduce en un grave problema debido a la precaria financiación para la atención y restablecimiento de los derechos de esta población (CNMH, 2015: 233).

CODHES ha sido el organismo que ha monitoreado más sistemáticamente desde 1996 este fenómeno, como se observa en la figura 23, indicando que “ha tenido un crecimiento constante, con un incremento dramático en 2012, año en el que al menos 20.490 personas se vieron obligadas a desplazarse dentro de una misma ciudad por la acción de grupos armados ilegales. Estos eventos se presentaron en 45 municipios, de los cuales los más afectados fueron Medellín (9.941 personas), Buenaventura (6.207 personas), El Tarra (1.250 personas) y Suárez (1.047 personas)” (CODHES, 2014: 15).

**Figura 23. Desplazamiento forzado intraurbano histórico en Colombia**



**Fuente: CODHES (2013)**

<sup>209</sup> Con fecha de corte de abril 2020, ésta fue la información del Registro de Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas (UARIV) compartida con IDMC en junio de 2020.

<sup>210</sup> En el caso de Medellín, el municipio que mejor ha monitorizado este fenómeno, el 49 por ciento de los desplazamientos son de carácter intraurbano (CNMH, 2015: 232).

En el año 2012, como se observa en la figura 24, el 18.1 por ciento de todos los eventos masivos de desplazamiento del país fueron desplazamientos forzados intraurbanos, 19 eventos que afectaron a 9.089 personas (CODHES, 2013: 17). Ese mismo año, CODHES identificó 24 eventos de desplazamiento intraurbano de los cuales 23 fueron masivos. Estos hechos se concentraron en seis municipios: Medellín, Buenaventura, Tumaco, Soacha, El Tarra y Toribío<sup>211</sup>. En 22 de los 24 eventos los responsables fueron grupos armados posdesmovilización, entre ellos “La Empresa”, “Los Urabeños”, “Los Rastrojos”, los combos en Medellín o “La Oficina”. En los demás eventos participaron las FARC y la fuerza pública (CODHES, 2014: 15).

Como advirtió Thérèse Morel, Alta Comisionada del ACNUR en Colombia: “En términos de desplazamiento forzado, mientras en el 2007 el 73 por ciento del desplazamiento se concentraba en el 17 por ciento de los municipios del país, en el 2011 el 27 por ciento del total de personas expulsadas se concentró en tres municipios, Buenaventura, Tumaco y Medellín” (Morel, 2013). Se observa, así, una tendencia urbanizadora del desplazamiento y una concentración del mismo.

**Figura 24. Desplazamientos masivos intraurbanos en Colombia en 2012**

Municipio	Eventos	Nº personas
Buenaventura	11	5495
Medellín	4	2134
El Tarra	1	1250
Tumaco	1	91
Segovia	1	64
Soacha	1	55
Total general	19	9089
Del total nacional	12.9%	18.1%

**Fuente: Elaboración propia (CODHES, 2013)**

Soacha, como se ha indicado anteriormente, ha sido el mayor receptor de población en situación de desplazamiento en el departamento de Cundinamarca y uno de los primeros a nivel nacional. Sin embargo, los datos sobre desplazamiento intraurbano siguen siendo muy escasos puesto que se trata de un fenómeno con un alto sub-registro, “desconocido, poco estudiado, con una caracterización deficiente y una respuesta institucional precaria” (CODHES, 2013: 18): “En Soacha hasta hace poco se ha empezado a reconocer el desplazamiento intraurbano porque, como tal, no éramos un municipio expulsor”, admitían desde el Centro Regional de la Unidad de Víctimas del municipio<sup>212</sup>. Por su parte, desde la Defensoría del Pueblo se indicaba que “debido a su característica temporal, y en varios casos, individual, el desplazamiento forzado intraurbano en el municipio ha sido un fenómeno silencioso, sujeto a un alto subregistro, que además de la vulnerabilidad que encarna para quien se desplaza, -

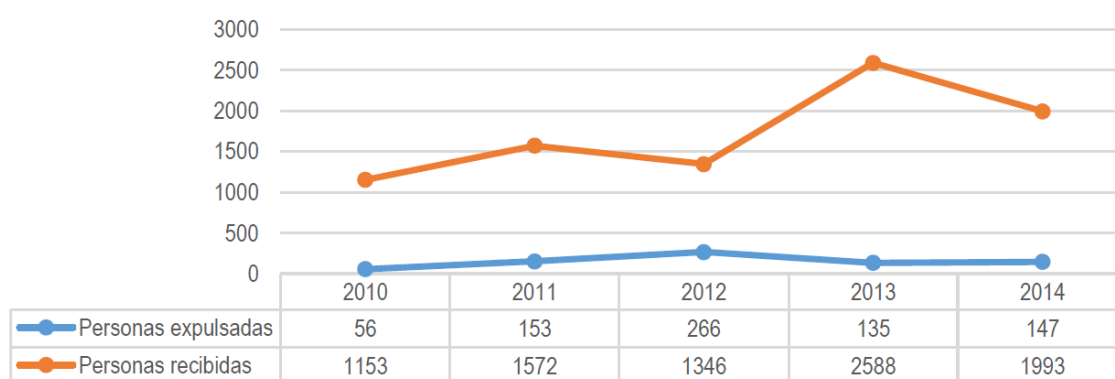
<sup>211</sup> Medellín fue la ciudad con mayor número de casos de DFI entre 2008 y 2011 (8.293 personas) (Secretaría de Bienestar Social y Gerencia, 2011: 3). La Personería Municipal de Medellín reportó, tan sólo en 2012, 9.322 personas afectadas por DFI (Hernández, 2013).

<sup>212</sup> *Íbidem.*

debido a su falta de reconocimiento-, se ve acompañado de nuevas expresiones de violencia en los barrios de recepción, o al regresar a sus viviendas”<sup>213</sup>.

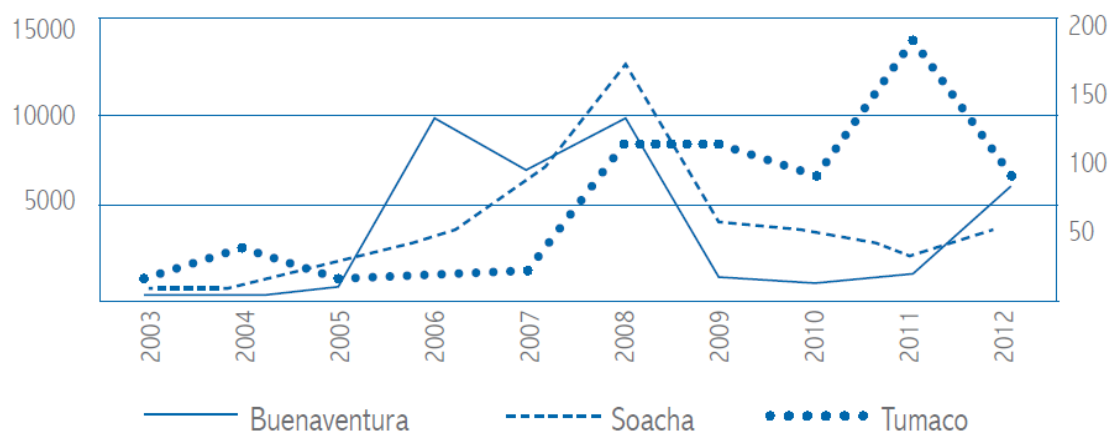
Esta situación se refleja claramente en los datos que varían según la fuente de información. Así, según la Red Nacional de Información, entre 2010 y 2015, un total de 956 personas fueron desplazadas del municipio, aunque no se especifica si de manera intraurbana. Por su parte, en el periodo comprendido entre 2010 y 2014, el Sistema de Alerta Temprana de la Defensoría indicaba que 757 personas fueron expulsadas de Soacha, como se observa en la figura 25, aunque tampoco precisa si en un desplazamiento intraurbano (Alerta temprana, 20 marzo 2015). Por otro lado, ACNUR recogió que Soacha había expulsado a 2.677 personas hasta el 28 de febrero del 2015 (ACNUR, 2015: 5). Finalmente, la figura 26 muestra los datos recogidos por CODHES sobre desplazamiento intraurbano en Soacha, Buenaventura y Tumaco (CODHES, 2014: 16).

**Figura 25. Desplazamiento forzado en Soacha 2010-2014**



Fuente: CODHES (2014)

**Figura 26. Desplazamiento forzado intraurbano en Buenaventura, Soacha y Tumaco**



Fuente: CODHES (2013)

La primera vez que apareció el desplazamiento intraurbano en las alertas tempranas de la Defensoría para Soacha fue en agosto de 2006, cuando se incluía éste como un arma de guerra más, junto con las amenazas e intimidaciones, desapariciones forzadas, homicidios selectivos y múltiples, masacres,

<sup>213</sup> Entrevista no. 250717-001.

prácticas extorsivas, y reclutamientos forzados, aplicada por los grupos armados integrados por desmovilizados y exintegrantes de las Autodefensas en la Comuna IV de Cazucá. Aunque de interés, las cifras de este sistema sólo corresponden a casos particulares como, por ejemplo, el desplazamiento masivo de ocho familias compuestas por 40 personas ocurrido en el barrio de Caracolí el 8 de marzo del 2007, tras el asesinato de un joven de 20 años, las amenazas y la persecución por medio de panfletos paramilitares a familias y jóvenes afrocolombianos que ya estaban en una situación de desplazamiento (Alerta temprana, 31 mayo 2007). Así, el desplazamiento inter e intraurbano se convirtió en un mecanismo de regulación social empleado por estos grupos ilegales provocando desplazamientos individuales y masivos (Alerta temprana, 19 junio 2009).

En 2011, la Defensoría del Pueblo ya declaró que la dinámica de expulsión de Soacha había adquirido una importante dimensión social y numérica, aunque admitía la existencia de un “silenciamiento o desaliento de las víctimas para instaurar las respectivas denuncias, o en el peor de los casos a una negativa de validar la incidencia del desplazamiento intraurbano”. La inhibición a denunciar o declarar el hecho que provoca la victimización puede ser causada por temor a las represalias por parte de los grupos armados ilegales, especialmente cuando el desplazamiento forzado es intraurbano. Así, entre el 2005 y el 2009 un total de 1.345 fueron expulsadas, el peor año, el 2008, con un registro de 512 personas de 114 hogares (Alerta temprana, 5 abril 2011). En agosto del 2011, la Casa de los Derechos de la Defensoría apoyada por el ACNUR en Altos de Cazucá recibió 11 declaraciones por desplazamiento intraurbano, debido a la coerción de los grupos de pandillas instrumentalizados por las estructuras armadas en el barrio El Progreso (Alerta temprana, 30 noviembre 2011).

En 2013 aparece recogida en la alerta temprana, por primera vez, la afección del desplazamiento intraurbano en Altos de la Florida, debido a la amenaza de muerte a una persona en situación de desplazamiento forzado (18 marzo 2013) por el grupo de los “paramilitares”, así como otra amenaza ese mismo día de “una mujer relacionada con el expendio de estupefacientes de la zona”. Precisamente, esta persona y su familia ya habían sufrido un desplazamiento forzado intraurbano previo, tras amenazas en 2012 (14 y 18 de marzo), tras lo cual decidió regresar a Altos de la Florida (Alerta temprana, 10 junio 2013).

En 2015, la Defensoría ya alertaba de que el desplazamiento intraurbano era una de las consecuencias de “mayor impacto humanitario en el municipio al implicar su migración coartada –temporal o permanente– de una comuna o barrio hacia otro como consecuencia de los propósitos de control territorial y social de grupos armados ilegales” (Alerta temprana, 16 septiembre 2015). En esta alerta temprana se recogía el caso de una familia (7 abril 2015) que tras el atentado contra un adolescente afrodescendiente (seis disparos en sus miembros inferiores) salieron forzosamente del barrio de Los Robles. Un segundo caso (19 abril 2015) afectó a un ciudadano víctima de desplazamiento por parte de las FARC en la década de los ochenta que tuvo que salir del sector Villa Nueva Alta después de que dispararan contra su casa. Esta persona ya había tenido otro desplazamiento intraurbano hacía dos años del barrio de Bellavista.

Además, los panfletos de los diferentes grupos armados ilegales posdesmovilización, mostrados a continuación, también se han utilizado como una herramienta que detona el desplazamiento intraurbano en el municipio, como en el caso de una mujer perteneciente a la población con identidades de género y orientaciones sexuales diversas que trabajaba en la Comuna V de Soacha, quien tomó la decisión de desplazarse al interior del municipio, como consecuencia de la circulación de un panfleto suscrito por quienes se identificaban como Autodefensas Unidas de Colombia (18 enero 2016) (Alerta temprana, 7 junio 2016).

En 2016, de nuevo, el grupo autodenominado ‘paramilitar’ de Altos de la Florida, alias don Camilo como se analiza a continuación, en el marco de injerencia en la distribución de sustancias psicoactivas y la ejecución de hechos violentos contra la población civil, con el propósito de favorecer invasiones, loteos y ventas ilegales, especialmente en el primer sector, obligó a desplazarse de manera intraurbana a cuatro familias (10 agosto 2016).

El desplazamiento forzado intraurbano es uno de los hechos con mayores consecuencias humanitarias en Soacha debido a que afecta a personas que previamente han sido víctimas del conflicto armado, incluido otro/s desplazamiento/s forzado/s, y que, en su mayoría, se refugiaron en los asentamientos informales como Altos de la Florida: “De acuerdo al registro histórico recogido en el RUV, 284.536 personas, correspondiente al 6 por ciento del total de la población desplazada, se han desplazado dos o más veces” (CNMH, 2015: 232).

El desplazamiento intraurbano también afecta a población local que reside en estos sectores urbanos y que sufre, junto con los otros grupos vulnerables, una grave situación de desprotección. En este sentido, uno de los mayores retos que provoca el desplazamiento intraurbano, como explicaba el coordinador del SJR en Soacha, es la transitoriedad de la población en el municipio: “Estas personas llegaron a esta montaña, pero no lograron mejorar su bienestar y salieron a por alguna oportunidad a Bogotá. Allí empiezan a migrar entre barrios y pueden durar ocho o diez años, pero acaban regresando más empobrecidos y con una situación afuera de la Ley 1448”<sup>214</sup>.

La principal característica del desplazamiento intraurbano es que genera revictimización y redesplazamiento. Como se observa en la figura 27, la principal causa es la situación de vulnerabilidad de los habitantes de los asentamientos informales del municipio. Con base a esta situación prolongada, el detonante del desplazamiento intraurbano es la violencia de los grupos armados ilegales que controlan social y territorialmente estos espacios urbanos. Además, la característica de revictimización y redesplazamiento es un factor exógeno y endógeno puesto que los asentamientos informales expulsores son a su vez áreas receptoras de personas en situación de desplazamiento en todas sus modalidades. Esta circunstancia, sumado a que Soacha es uno de los mayores municipios de recepción nacional, provoca una revictimización constante que no ha permitido que se garantice el derecho a no repetición: “Las familias que viven un desplazamiento intraurbano tienen mayor riesgo de volver a desplazarse”<sup>215</sup>, explicaban desde la Asociación Codo a Codo.

---

<sup>214</sup> Entrevista no. 300516-001.

<sup>215</sup> Entrevista no. 240717-001.

**Figura 27. Esquema del desplazamiento forzado intraurbano**



**Fuente: elaboración propia**

Se genera un círculo vicioso en torno al desplazamiento intraurbano. La débil repuesta estatal en materia de protección ha derivado en vacíos de protección para quienes son continuamente objeto de amenazas y desplazamientos intraurbanos. La principal consecuencia ha sido la persistencia del riesgo que afecta a personas que previamente ya habían figurado en las listas y panfletos del municipio.

A este respecto, una persona o una familia deben tomar la decisión de desplazarse en el interior del municipio por tres causas. La primera corresponde a la presencia de diferentes actores armados ilegales, la falta de pactos por el territorio y la ausencia de una hegemonía de un grupo frente a otro que desencadena confrontaciones con armas de fuego en la vía pública en barrios densamente poblados. Estas situaciones ocurrieron especialmente entre el 2009 y el 2012 con el enfrentamiento entre los ‘paramilitares’ y Los Cabanzo. La población tenía que vivir en un clima de *balaceras* que incrementaba los índices de ansiedad y estrés, motivo por el que algunas familias decidieron abandonar el barrio, generalmente de manera temporal. En este sentido, el desplazamiento intraurbano se produce por el riesgo a la propia vida que puede generar desplazamientos de tipo masivo: “Yo conozco a gente en Altos de la Florida que ha abandonado cinco veces su zona y familias que han estado en seis y siete desplazamientos”<sup>216</sup>, denunciaban desde la Asociación Codo a Codo.

En segundo lugar, estos actores armados ilegales hacen parte del conflicto armado urbano en Colombia y de un entendimiento del crimen organizado interesado en el ofrecimiento de seguridad privada como es el caso de alias don Camilo con la escombrera municipal, con la resolución de conflictos en el barrio y la apropiación de mercados legales e ilegales, principalmente el tráfico de armas, drogas y lotes de tierra. Por lo tanto, esta característica permite diferenciar la criminalidad común, asociada al término que utiliza el Estado de BACRIM, de una criminalidad organizada que “busca establecer el control de toda la estructura económica de la ilegalidad mediante el ejercicio de la violencia y a través de estructuras organizadas en forma de “empresas” de protección privada ilegal” (Granada et al., 2009: 478). Una renta ilícita de enorme importancia en Altos de la Florida es la relacionada con el microtráfico de drogas, es decir, estas estructuras criminales protegen las rutas comerciales del narcotráfico que atraviesan corredores como el de Soacha-Bogotá, con vinculaciones con el puerto del pacífico de

<sup>216</sup> Entrevista no. 250516-001.

Buenaventura, de manera que no se les puede separar de las dinámicas criminales en torno al narcotráfico en varias regionales colombianas y a nivel transnacional.

Además, estos actores emergen como garantes de la ‘seguridad’ en las zonas y barrios de la ciudad que controlan, transmitiendo a la población que ellos son los encargados de su seguridad y sustituyendo al Estado en esas funciones y en la resolución de conflictos: “Para tener el control sobre una red criminal hay dominar el conjunto de la población y ese poder sobre la comunidad se ejerce a través del cobro de la extorsión. A los habitantes les dicen que, debido a la inseguridad del barrio, ellos están cuidando de las cuadras y los habitantes pueden dar una cuota para ser protegidos de manera que ya quedan amarrados a esa estructura”<sup>217</sup>. En la imposición del control social y territorial, los actores armados utilizan una violencia estratégica e instrumental con armas de guerra como la amenaza, la extorsión, la restricción a la movilidad, delitos contra la integridad y libertad sexual de las mujeres, la desaparición forzada, el reclutamiento forzoso de NNAJ, el asesinato y el desplazamiento forzado en todas sus modalidades.

El desplazamiento intraurbano es, por lo tanto, la última consecuencia del accionar del resto de armas de guerra y una herramienta en sí misma cuando se quiere asegurar un territorio, adueñar de propiedades, por ejemplo, para la venta ilegal con los *tierberos*, o incluso cuando reciben el encargo de desalojar un sector de un barrio en concreto, por otros intereses. El desplazamiento intraurbano es utilizado como un mecanismo de guerra para el poblamiento-desplazamiento-repoblamiento de los barrios con el fin de generar beneficios económicos de las rentas y venta de lotes.

Con la hegemonía de una estructura criminal en particular al existir ese poder absoluto, no interesa ejercer una violencia excesiva o llamativa, como los homicidios, que pueda ser contraproducente para sus actividades y rentas ilegales. De esta manera, el desplazamiento intraurbano se convierte en una herramienta útil para controlar el territorio de manera silenciosa. La cifra de homicidios no se incrementa, pero si lo hace el número de amenazas que generan ese desplazamiento. En este caso, el desplazamiento está más relacionado con un gota a gota que puede producirse por innumerables razones, principalmente, “por casos de acoso sexual, por el no pago de vacunas o por no ceder a pretensiones como: guardar armas o prestar las terrazas de las casas para la vigilancia”<sup>218</sup>, explicaba el Personero Municipal de Soacha. Además, territorios como Altos de la Florida, como se ha explicado en este capítulo, permiten ejercer un control sobre corredores geoestratégicos que controlan las vías de salida desde la capital con todo el país.

Las zonas periféricas urbanas de Soacha, debido a la ausencia del Estado, son las más estratégicas para las estructuras criminales porque significan vías de acceso y salida del comercio ilegal. Precisamente en estas zonas periféricas urbanas donde las familias sufren el desplazamiento intraurbano se produce el despojo de tierras que pasan a controlar las estructuras criminales. Por lo tanto, se puede asegurar que existe una relación directa entre los asentamientos informales donde se producen los hechos más graves de Soacha con los espacios geoestratégicos para los actores armados y las economías ilegales y, en ocasiones, legales.

El accionar de estos actores armados ilegales también se produce en espacios urbanos con especial interés económico. Sectores de importancia para el desarrollo de proyectos o que han sufrido una revalorización en el precio del suelo se convierten en zonas de conflictividad donde se producen desplazamientos intraurbanos gota a gota o masivos. En el caso de Altos de la Florida, como se ha recogido en este capítulo, estas actuaciones están directamente vinculadas con los *tierberos*, con la

---

<sup>217</sup> Entrevista no. 170817-001.

<sup>218</sup> Entrevista no. 310817-002.

instalación de infraestructuras como la escombrera, así como con el intento de desalojo de los predios y lotes que denuncian personas de la comunidad, por parte de la familia Ramírez, donde se ha proyectado la construcción del acueducto. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo denunció en 2006 que los grupos paramilitares posdesmovilización elaboraron listas de personas que iban a ser asesinadas que vivían en los predios en donde se proyectaba el macroproyecto del ‘Parque Minero’ (Alerta temprana, 3 agosto 2006).

### **5.3. La desprotección de la población: negación de los tipos de violencia y del redespazamiento**

La negación de la violencia ejercida por actores armados ilegales ha incrementado los índices de violencia y la desprotección de la población: “Las autoridades y la Fiscalía siempre han negado la presencia de esos grupos, incluso después del asesinato de mi hijo”<sup>219</sup>, lamentaba la presidenta del sector 2 de Altos de la Florida, cuya historia ha sido explicada en el apartado anterior.

La Defensoría del Pueblo a través del SAT lleva denunciando desde 2011 que para la Policía Nacional: “Según informes de la fuerza pública en la jurisdicción del municipio no existen tales bandas criminales, pero más sin embargo la Policía de Infancia y Adolescencia está realizando operativos de control en relación a pandillas que se generan por parte de los menores de edad” (Alerta temprana, 5 abril 2011). Dos años más tarde, ante el empeoramiento de la seguridad en Altos de la Florida la Defensoría denunciaba que una de las situaciones que ha significado una mayor exposición de la población civil al riesgo, ha sido el desconocimiento y cuestionamiento por parte de las autoridades, las cuales han asegurado que la situación de Soacha es generada por bandas de delincuencia común dedicadas al tráfico de estupefacientes en la modalidad de menudeo (también conocido como “microtráfico”), “negando la existencia de conflicto armado en el municipio y desestimado la presencia o relación de estas bandas con grupos armados ilegales” (Alerta temprana, 10 junio 2013).

Por su parte, la Procuraduría abrió una acción preventiva el 6 de junio del 2014 para la verificación y vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones de las alertas tempranas y notas de seguimiento emitidas en el municipio.

Esta negación es explicada en palabras de la Defensoría del Pueblo como que la Alcaldía de Soacha y la Gobernación de Cundinamarca desde la administración de 2012-2015 son del mismo grupo político y construyó un discurso político sobre que eran el departamento del posconflicto y no había actores armados ilegales. A pesar de que las cifras ya tan solo de homicidios son muy superiores a las departamentales y las nacionales, señalaban que “el problema es solo delincuencia común. La Defensoría y las Alertas Tempranas han sido vistas como el ‘coco’ en Soacha y Cundinamarca, nos dicen que no es información veraz y que son puras mafias locales”<sup>220</sup>.

Por su parte, desde la Personería Municipal de Soacha también han lamentado que “Soacha no reconozca y acepte esta situación, por eso las Alertas Tempranas no se tienen en cuenta. Soacha, la Fiscalía y su Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) han negado que existan organizaciones delictivas”<sup>221</sup>. Esta misma postura fue defendida por la anterior Personera Delegada para los Derechos Fundamentales en 2016: “En las reuniones de seguridad se dijo y presentó que había grupos paramilitares en algunas comunas, pero eso no se aceptó ni por la Policía ni por la Fiscalía”<sup>222</sup>. Por su parte, ACNUR señalaba que, tras mantener una conversación con el secretario de Gobierno de Soacha,

<sup>219</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>220</sup> Entrevista no. 250717-001.

<sup>221</sup> Entrevista no. 310817-001.

<sup>222</sup> Entrevista no. 160616-001.

Giovanny Ramírez, el 13 de mayo del 2014, “nos manifestó que la fuerza pública ha desestimado la veracidad de los panfletos, debido a que no se identifican grupos posdesmovilización con presencia en la zona. Adicionalmente le consultamos sobre la valoración de las autoridades frente a los homicidios ocurridos en Altos de la Florida y nos indican que aún no hay resultado de las investigaciones en la Fiscalía General” (ACNUR, 2015: 14).

En este sentido, fuentes consultadas para esta investigación de la Policía Nacional han refrendado con sus palabras la negativa sobre la existencia de actores armados ilegales:

“Aquí tenemos grupos de delincuencia común, jóvenes que a veces es como por su cultura de ilegalidad que no tienen una educación fuerte en las familias y genera que se involucren en estos temas. No hay un control efectivo de los padres en estos temas y tenemos grupos normales de delincuencia común de jóvenes que consumen y se agrupan para generar un delito. No son grandes pandillas o grandes estructuras identificadas en el municipio de Soacha”<sup>223</sup>.

El Personero de Soacha, también en palabras para esta investigación, rechazaba estas argumentaciones:

“Lo que uno observa es que el CTI o la Policía dicen que las conclusiones de las Alertas Tempranas no corresponden con la información que ellos tienen. Se ha llegado a la conclusión de que hay grupos armados, grupos ilegales, células o reductos de grupos que han sido al margen de la ley y están ganando territorio y aprovechan en Altos de la Florida, Altos de Cazucá o Ciudadela Sucre la vulnerabilidad de la población para involucrar y reclutar bandas delincuenciales y el tema del microtráfico, sobre todo los niños y los jóvenes. Esto repercute en que las zonas más vulnerables de la ciudad también son las más afectadas por la violencia”<sup>224</sup>.

Ante esta situación, los líderes comunitarios y vecinos expresaban su indefensión ante el poder de los actores armados ilegales y la falta de presencia de las autoridades en Altos de la Florida: “Una no sabe cómo actuar si estar al final al cuidado de estas personas ilegales o estar con la policía. Al final muchas veces una por su condición de líder tiene que quedarse y trabajar en el barrio incluso con ellos o se muere”<sup>225</sup>. Además, parte de la comunidad ha denunciado la connivencia y la corrupción de estamentos algunos policiales:

“La policía normal de Soacha está metida con los mismos de las ollas porque lleva 20 años en el sector 1 y 2, y no pasa nada. Nosotros tenemos que ir directamente con rutas fuera del municipio como la DIJIN (Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional)”<sup>226</sup>.

Esta falta de confianza en las autoridades está relacionada con la composición actual y la falta de capacidad de la administración judicial y la Fiscalía General de la Nación. La Secretaría de Gobierno Municipal identificó que ésta es una de las causas del debilitamiento en el acceso a la justicia. En ese sentido, el Personero Municipal explicó que Soacha es un municipio cabeza de Distrito Judicial con una estructura funcional para 100.000 habitantes, lo cual genera una carga excesiva en el conocimiento de los casos. Mencionaba que un Fiscal puede tener en promedio cinco mil casos, por ello en cada despacho más de mil se cierran por vencimiento de términos. Por su parte, ACNUR identificaba que “a ese ritmo y capacidad es casi imposible que haya una pronta identificación de las causas e individualización de los actores ilegales, responsables materiales e intelectuales de los hechos violentos contra la población, factores que inciden directamente en la protección y seguridad pública” (ACNUR, 2015: 2). El diagnóstico final a este respecto de la agencia de las Naciones Unidas indicaba que: “Existe desconfianza de la población de Altos de la Florida en la fuerza pública y en algunas autoridades del

<sup>223</sup> Entrevista no. 260717-001.

<sup>224</sup> Entrevista no. 310817-002.

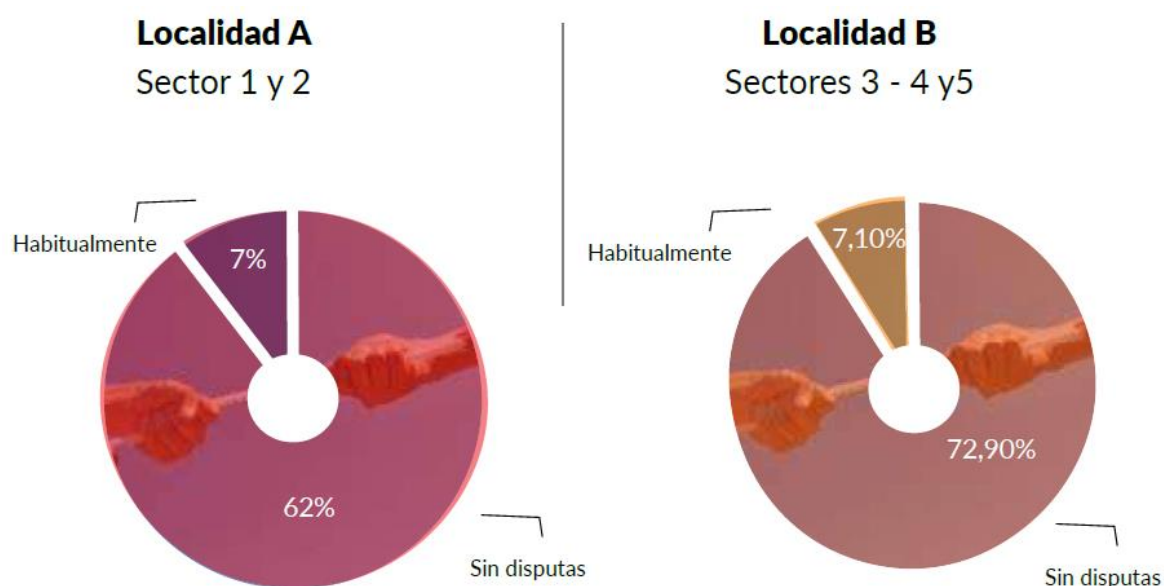
<sup>225</sup> Entrevista no. 110917-003.

<sup>226</sup> Entrevista no. 140917-001.

gobierno. Las instituciones y la comunidad conocen e identifican a los perpetradores de violaciones de derechos humanos, la falta de confianza en la respuesta institucional limita la interposición de denuncias (...) Posible vinculación de la policía y la SIJIN a las bandas, se supone que prestan las armas para actos delictivos” (ACNUR, 2015a: 1 y 2).

En Altos de la Florida, los datos cuantitativos de la encuesta del proyecto PRUV sobre la percepción de seguridad señalaban, respecto a las disputas internas, como se observa en la figura 28, que el 62 por ciento de hogares en la Localidad A (sectores 1 y 2 de Altos de la Florida) y el 72.9 por ciento en la Localidad B (sectores 3, 4 y 5) indicaron que nunca han tenido disputas internas frente a un escaso 7 por ciento y 7.1 por ciento, respectivamente, que apuntan a un carácter más habitual de estos problemas. En este sentido, un alto porcentaje en ambos sectores, 63.4 por ciento y 67.9 por ciento, respectivamente, no contestaron a la cuestión sobre la severidad de dichas disputas. Además, también son muy elevados, 85.9 por ciento y 87.9 por ciento, los porcentajes sobre los hogares que nunca han tenido problemas de disputas externas.

**Figura 28. Disputas internas**



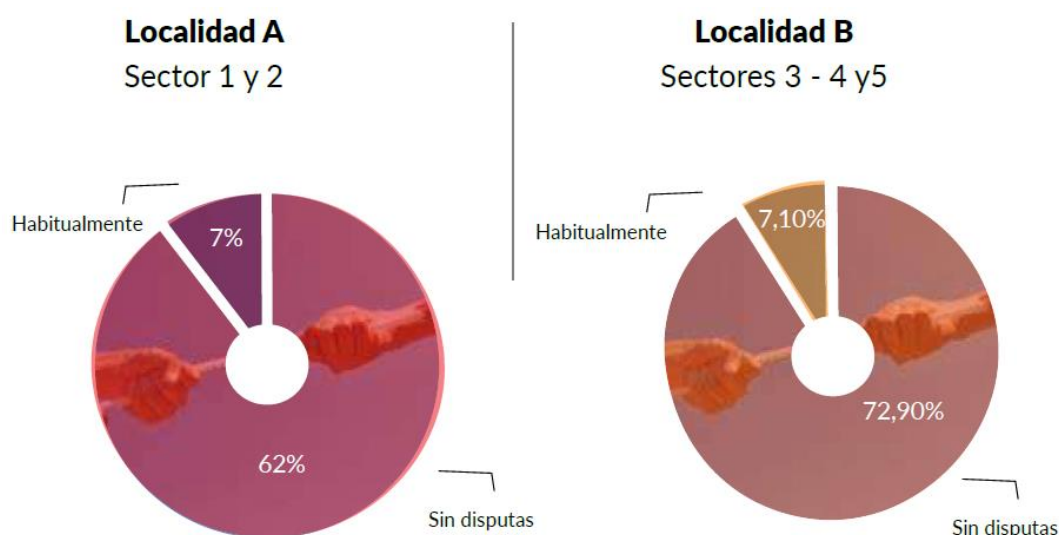
**Fuente: elaboración propia**

Por lo tanto, como se observa en la figura 29, el 35.2 por ciento de los hogares de la Localidad A indicaron que la seguridad es mala frente al 25 por ciento de la Localidad B. Esto puede reflejar el hecho de que en los sectores 1 y 2 (Localidad A) se concentran buena parte de las ‘ollas’ de expendió en el barrio<sup>227</sup>, frente al resto de sectores, puesto que en la Localidad B el 35 por ciento de hogares consideran la seguridad no muy mala y el 25 por ciento buena, frente al 14.3 por ciento que la analizan como muy mala. En la Localidad A, el 36.6 por ciento la califican como no muy mala y el 18.3 por ciento como muy mala. Además, la mayoría de hogares en ambas localidades (42.3 por ciento y 62.9 por ciento) respondieron no haber tenido nunca sensación de temor frente al 29.6 por ciento Localidad A y 17.1 por ciento Localidad B que indicaron que una o dos veces en las últimas cuatro semanas.

<sup>227</sup> La ‘olla’ es la vivienda ubicada en sectores informales del municipio y que se utiliza como lugar de almacenamiento y venta de droga.

Resultados similares se reflejaron respecto a la seguridad al interior de los hogares, el 70.4 por ciento de la Localidad A y el 80 por ciento de la B indicaron nunca haber sentido temor, frente al 18.3 por ciento y el 12.1 por ciento, respectivamente, que indicaron haberlo percibido una o dos veces en las últimas cuatro semanas. Finalmente, el 59.2 por ciento de los hogares de la Localidad A y el 50 por ciento de la Localidad B habían visto incrementado su nivel de estrés debido a la inseguridad.

**Figura 29. Sensación de seguridad**



**Fuente: elaboración propia**

## 6. Recapitulación

En Altos de la Florida el detonante de la situación de vulnerabilidad de la población ha sido la informalidad del asentamiento, es decir, el no reconocimiento, por parte de las autoridades locales, de este territorio como parte de la ciudad de Soacha. Esta informalidad fue generada porque la creación de Altos de la Florida se produjo mediante la llegada espontánea, primero, de población en situación de pobreza de Soacha y Bogotá y, segundo, de personas desplazadas internamente. Altos de la Florida se convirtió, así, en ese refugio urbano para familias altamente vulnerables.

El proceso de poblamiento del barrio se produjo mediante el accionar de *t ierreros* vinculados a actores armados ilegales, lo que enmarca la generación de los asentamientos informales de Soacha en el problema más global de la informalidad de la tierra en Colombia y su relación con la violencia. Finalmente, la informalidad de este asentamiento, su principal característica, es la que detona una serie de rasgos en torno a la carencia de servicios, de infraestructuras y un alto nivel de inseguridad.

Una de las características diferenciales de las ciudades en Colombia es que su proceso de urbanización y crecimiento poblacional ha estado marcado por el conflicto armado principalmente por una consecuencia clave de éste: el desplazamiento de millones de personas y su recepción mayoritaria en las zonas urbanas del país. Este fenómeno también ha marcado la creación y expansión de los asentamientos informales como esos espacios de supuesta alternativa de refugio urbano, no sólo para las personas desplazadas internamente sino también para población en situación de pobreza y migrantes económicos de zonas rurales.

Soacha, como municipio, y Altos de la Florida, como asentamiento humano, son tan solo dos ejemplos de una realidad que se extiende a lo largo del país y cuyas características han permitido analizar la situación de vulnerabilidad de sus habitantes. La informalidad es el detonante de la situación de vulnerabilidad en este tipo de barrios, puesto que los problemas relacionados con la carencia de servicios e infraestructuras se derivan de la informalidad y de la ausencia estatal en estos entornos urbanos. En el caso de Altos de la Florida el mayor reclamo de la comunidad, junto con la legalización de los sectores, es la llegada del acueducto y el alcantarillado, así como de los servicios de salud y educación.

Por último, la posición geoestratégica de determinados barrios en la periferia de las ciudades colombianas, como es el caso de Altos de la Florida, junto con la ausencia de presencia estatal y fuerza pública han provocado que actores armados ilegales con intereses económicos derivados del narcotráfico y la venta ilegal de tierras, principalmente, coopten estos territorios y sometan a sus habitantes a graves situaciones de violencia.

En particular, los varones jóvenes y las mujeres son las principales víctimas de la violencia urbana ante los casos de la mal llamada limpieza social, la violencia sexual, el reclutamiento forzado, el consumo de drogas que derivan en hurtos y atracos, los toques de queda, el cobro de *vacunas* y extorsiones, restricciones a la movilidad, amenazas y, en última instancia, casos de desplazamiento intraurbano gota a gota ante la imposibilidad de seguir viviendo en sus hogares.

Finalmente, tras haber analizado en este capítulo la situación de vulnerabilidad y desprotección de los habitantes de Altos de la Florida, desplazados urbanos y comunidad local de acogida en una condición de pobreza, en el siguiente capítulo se realiza un análisis de los resultados de la respuesta que, ante estos desafíos, ha dado la comunidad humanitaria para diagnosticar los límites que la acción humanitaria tiene en estos contextos urbanos informales y plantear determinados enfoques como el de construcción de resiliencia a modo de lecciones aprendidas.



## **Capítulo 4: La intervención humanitaria en Altos de la Florida: hacia la construcción de resiliencia**

### **1. Introducción**

En el capítulo anterior se ha analizado la situación de vulnerabilidad de la población de Altos de la Florida como un exponente de la realidad en la que viven, en determinados contextos urbanos informales, los desplazados urbanos y las comunidades locales de acogida. A partir del trabajo de campo en Altos de la Florida, este capítulo evalúa el enfoque de resiliencia en la intervención humanitaria en Altos de la Florida.

De esta manera, al comienzo del capítulo se muestra como el trabajo de campo cualitativo y cuantitativo realizado en las estancias de investigación entre el 2017 y el 2018 permitió realizar un análisis del papel de las distintas organizaciones humanitarias y de desarrollo en Altos de la Florida, para establecer así las diferentes etapas de intervención de los distintos actores. Se van a distinguir cuatro etapas, en la primera (2001-2006) se produce una respuesta de emergencia ante la llegada de población en situación de desplazamiento a Soacha y, especialmente, a sus asentamientos informales como Altos de la Florida. En la segunda etapa (2006-2010) se produce la entrada del sistema de las Naciones Unidas y del Servicio Jesuita a Refugiados y, por lo tanto, el aumento de los actores y mecanismos de coordinación. Desde el 2010 al 2012, la tercera etapa, se implementa un proyecto piloto de la ONU siguiendo el enfoque de seguridad humana y, en la cuarta etapa (2012-2018), el peso recae sobre el enfoque de la integración local como solución duradera mediante un proyecto liderado por el ACNUR y el PNUD donde preponderó el fortalecimiento de capacidades para la construcción de resiliencia.

Tras identificar brevemente las etapas, en el capítulo se recogen los distintos tipos de intervención centrados principalmente en el cambio que supuso en Altos de la Florida la utilización del enfoque de construcción de resiliencia como un mecanismo para fortalecer las estrategias de protección en este tipo de entornos urbanos, protección entendida como la satisfacción de derechos más allá del asistencialismo. Precisamente el enfoque de construcción de resiliencia ha ayudado a enfrentar algunos de los retos de la acción humanitaria en asentamientos informales como la necesidad de fortalecer el tejido social para mejorar la apropiación comunitaria y la necesidad de integrar las respuestas de los diferentes actores, involucrando a las autoridades locales. Así a lo largo del capítulo se analiza, en primer lugar, cómo los actores humanitarios pasaron del asistencialismo al fortalecimiento de capacidades en su búsqueda por alcanzar soluciones duraderas a través de la integración local. Y, en segundo, cómo en espacios protectores se puede construir resiliencia por medio de procesos participativos, de la generación de oportunidades económicas y del fortalecimiento de capacidades de los grupos especialmente en riesgo como son las niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) y las mujeres.

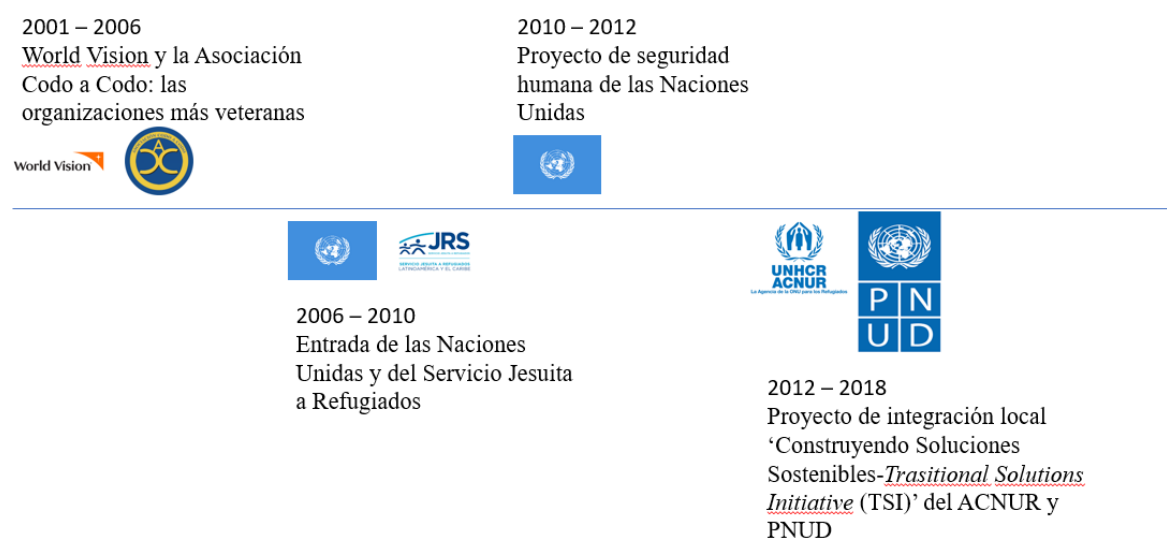
Finalmente, el capítulo recoge los principales retos de las intervenciones, centrados, principalmente, en la falta de apropiación comunitaria de las respuestas y concluye con la percepción de los propios actores sobre las lecciones aprendidas y las propuestas para mejorar la acción humanitaria en contextos urbanos informales.

## 2. Etapas de la intervención humanitaria en Altos de la Florida

La intervención en Altos de la Florida se ha dividido en cuatro etapas, como se observa en la figura 30, 2001-2006, 2006-2010, 2010-2012 y 2012-2018, por el tipo de actividades y los enfoques utilizados. Al comienzo de esta investigación en 2016, fue una tarea difícil reconstruir todas estas etapas anteriores puesto que muchos actores y personas clave ya no estaban presentes.

**Figura 30. Etapas de la intervención en Altos de la Florida**

ETAPAS DEL TRABAJO HUMANITARIO EN ALTOS DE LA FLORIDA



**Fuente: elaboración propia**

### 2.1. 2001 – 2006: la respuesta de emergencia ante el desplazamiento urbano

Ante la primera llegada de personas desplazadas internamente a Altos de la Florida en 2001 se produce la entrada de World Vision y la Asociación Codo a Codo.

World Vision, una organización internacional confesional, inició su trabajo en Colombia en 1978 como organización enfocada en el desarrollo, la ayuda humanitaria y la incidencia política para la protección de niñas y niños en situación de vulnerabilidad. En Altos de la Florida interviene desde el 2001 debido a la recepción de población desplazada internamente del resto del país e intraurbana desde Altos de Cazucá (Soacha). Su trabajo desde el 2001 hasta la actualidad se ha centrado en las áreas de educación y salud.

La Asociación Codo a Codo, por su parte, comenzó como una asociación local de voluntarios para apoyar a los desplazados que llegaban a Bogotá a través de la proporción de herramientas de trabajo, proporción de vivienda y atención a niñas y niños en procesos formativos, nutricionales y psicoespirituales. La organización también inició su intervención en Altos de la Florida en el 2001 ante la primera llegada de familias desplazadas. En la medida en que el fenómeno del desplazamiento fue avanzando en Bogotá, la asociación comenzó a trabajar en los barrios de recepción y fue así como llegó a este asentamiento de Soacha: “Abrimos un programa de acompañamiento general a todos los

habitantes y tratando de coordinar las ONGs que llegaban al sector y querían realizar su programa sin pensar que lo que la comunidad necesitaba”<sup>228</sup>, recordaba la religiosa coordinadora de esta asociación<sup>229</sup>. Finalmente, en el 2003 una pequeña organización, la Fundación Proyecto de Vida, comenzó su proyecto en el barrio con objetivos relacionados con la educación no formal, la protección preventiva del menor necesitado y la integración de las familias desplazadas que llegaban a Altos de la Florida. La entidad inició su trabajo en Altos de la Florida con la participación de unas 60 niñas y niños y, hoy en día, su proyecto atiende a cerca de 275 niños y jóvenes que hacen parte del programa ‘Crear educación para la paz’. Además del alto componente educativo, la fundación realiza actividades como brigadas de salud, actividades artísticas y lúdicas, salidas culturales, talleres de arte, musicoterapia y formación en valores.

## **2.2. 2006 – 2010: la entrada de las Naciones Unidas y el Servicio Jesuita a Refugiados**

Además de mantener la respuesta de emergencia ante la continua llegada de población desplazada a los asentamientos informales de Soacha, como el de Altos de la Florida, esta nueva etapa se caracteriza por la entrada del sistema de Naciones Unidas y del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), como dos actores que, junto con las organizaciones ya presentes, buscarán aumentar la coordinación de las respuestas con el municipio y las comunidades.

En 2006, entra a Altos de la Florida el sistema de Naciones Unidas. El Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) fue la primera agencia del sistema de Naciones Unidas en entrar en Colombia en 1950. Cuatro años después, se produce la llegada oficial de la ONU al país y, desde el punto de vista del desplazamiento, las tres principales agencias participes en esta investigación PNUD, ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés) comenzaron su trabajo en el país en 1974, 1977 y 2004, respectivamente. Actualmente, 27 agencias y organismos conforman el sistema en Colombia, el cual inició, entre 2001 y 2002, un monitoreo a través de ACNUR de las personas desplazadas internamente que llegaban a Soacha, principalmente a la comuna IV de Cazucá, donde inició formalmente su intervención en el 2005 mediante la coordinación del trabajo que desempeñaba la agencia, el municipio, las entidades eclesiales y organizaciones de ayuda nacionales e internacionales. A finales de diciembre del 2005 se inauguró la Casa de los Derechos en Altos de Cazucá, una iniciativa de la Defensoría del Pueblo que, con el apoyo del ACNUR, brinda todavía a día de hoy servicios de protección y garantía de derechos a las personas que habitan zonas de alta vulnerabilidad. Una labor que hacen extensiva hacia otros barrios como Altos de la Florida.

A finales del 2006, el ACNUR coordinó un diagnóstico participativo en Altos de la Florida y el área rural de El Manzano, como resultado del proceso de coordinación de la Mesa Interagencial de Naciones Unidas existente en Soacha: “Era una estrategia piloto a nivel mundial que buscaba la coordinación de universidades, el municipio, organizaciones del sector, pero, sobre todo, con la comunidad para que dijeran sus problemáticas”<sup>230</sup>, recuerda la Ofical de Terreno de ACNUR en Soacha. Tras la finalización de este diagnóstico en 2007, la presencia física de ACNUR en Altos de la Florida de una manera más permanente se retrasó, por cuestiones de presupuesto, hasta el 2009.

---

<sup>228</sup> Entrevista no. 250516-001.

<sup>229</sup> El objetivo de la organización es generar procesos que lleven a la atención, acompañamiento y promoción de las personas, grupos y/o comunidades que vivan en situaciones de desplazamiento y/o pobreza, de manera que les permitan rescatar su dignidad y ejercer sus derechos. En este sentido, la asociación apuesta por una alternativa de desarrollo personal, familiar o comunitario que permita el compromiso solidario y/o de acogida (Asociación Codo a Codo, 2016: 1).

<sup>230</sup> Entrevista no. 080616-001.

Junto con la llegada de la ONU a Altos de la Florida, el SJR inició su trabajo en Soacha también en 2006 hasta el 2013 y, posteriormente, su oficina reabrió en 2015. El SJR, una organización humanitaria de carácter internacional fundada en 1980 por el padre Pedro Arrupe SJ, abrió su delegación en Colombia en 1995 para acompañar, servir y defender a las víctimas del desplazamiento forzado en el país. En Soacha el propósito inicial era desarrollar un trabajo coordinado con la Diócesis y la Pastoral Social de este municipio, en favor de la población en situación de vulnerabilidad y desplazamiento a través de las líneas de acción humanitaria, prevención e incidencia local. Desde ese momento y hasta finales del 2012, la oficina del SJR-Soacha permaneció en esa sede de la comuna III.

Actualmente en Soacha, el SJR acompaña a población víctima de desplazamiento interno e intraurbano, a través de proyectos y procesos de acompañamiento para la formación sociopolítica y en derechos humanos. También se trabajan planes para la gestión del riesgo y la autoprotección de niñas, niños, adolescentes, adultos y docentes en el marco de espacios protectores para la población. En estos entornos se fortalecen y fomentan los emprendimientos de la juventud y las posibilidades de empleabilidad, además del apoyo que se brindan a las organizaciones juveniles que tienen trabajos de base en el territorio.

Un trabajo paralelo realizado por la Compañía de Jesús, a la que pertenecen obras como el SJR y la organización Fe y Alegría, fue disponer desde el 2009 de una vivienda situada en el sector 3 de Altos de la Florida que pasó a convertirse en la Casa Pastoral Nuestra Señora del Camino, como una obra más de la compañía (véase fotografía en Anexo 8). La intervención desde este espacio físico, el único de una organización de ayuda externa junto con la sede de la Asociación Codo a Codo, está dividido en tres líneas: (i) centro de acompañamiento pastoral, (ii) centro de reflexión socio-político y (iii) centro de expresión cultural. El trabajo humanitario y de desarrollo se centra en las dos últimas líneas. Desde la reflexión socio-política el SJR-Soacha desarrolla su proyecto de espacios protectores desde el área de prevención con una ludoteca y el acompañamiento a grupos de break dance, rap y refuerzos escolares. La línea de expresión cultural está enfocada al desarrollo comunitario con la organización Fe y Alegría, donde se organizan talleres de tejido con mujeres y niñas/os, y de música con NNAJ.

### **2.3. 2010 – 2012: la implementación del enfoque de seguridad humana**

Esta etapa a diferencia de las anteriores se caracteriza por el comienzo del primer proyecto piloto a nivel mundial que las Naciones Unidas ha implementado en Altos de la Florida en la última década. En junio del 2010, se inicia el Proyecto Interagencial de Seguridad Humana ‘Por una Soacha más Humana’<sup>231</sup>, con una duración de dos años (2010-2012<sup>232</sup>). Éste fue implementado por ocho agencias: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA por sus siglas en inglés), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés), la entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (UN Women) y la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC por sus siglas en inglés).

Con una inversión de 2,4 millones de dólares, estuvo financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS por siglas en inglés). En el proyecto también participaba la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Gobernación de

<sup>231</sup> El nombre completo del proyecto era ‘Mejoramiento de las condiciones de seguridad humana de poblaciones vulnerables en Soacha, Colombia, a través del desarrollo de soluciones de protección social participativas, integradas y sostenibles’.

<sup>232</sup> Aunque algunas agencias permanecieron hasta finales del 2013.

Cundinamarca y la Alcaldía de Soacha. Esta iniciativa se enmarcaba en el Proyecto Regional ‘Promoción y desarrollo del concepto de Seguridad Humana en América Latina’, una iniciativa que ejecutó conjuntamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Costa Rica) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con sede en Costa Rica, financiada por el UNTFHS.

El proyecto de seguridad humana fue un programa que transmitía la unión entre las ideas de protección y empoderamiento, más allá de la parte asistencial hacia las personas desplazadas internamente y la comunidad de acogida de Altos de la Florida. En este sentido, se sustentaba en dos líneas de acción con las que se proyectaba beneficiar directamente a 5.000 personas con énfasis en mujeres y NNAJ en condición de desplazamiento y alta vulnerabilidad, a través de actividades centradas en las áreas de seguridad alimentaria y nutrición, salud, educación, fortalecimiento comunitario, ambiental, política, prevención y protección de adolescentes y jóvenes (habilidades para la vida), equidad de género y desplazamiento. Las dos líneas de acción eran:

1. El empoderamiento de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida.
2. El fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento en las capacidades del municipio para garantizar la protección de los derechos.

En este sentido la meta del proyecto era: “Contribuir al mejoramiento de la seguridad humana en los grupos en condición de alta vulnerabilidad y mejorar los mecanismos de respuesta en Soacha”. Para lograrlo, se propusieron dos objetivos específicos. El primero, “proteger a los grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad de Soacha, enfocándose hacia las mujeres, personas en condición de desplazamiento y niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), a través del diseño e implementación parcial de cinco políticas públicas y de la conformación de mecanismos de seguimiento y veeduría social, con la participación activa de 2.200 personas”. A este respecto, los resultados previstos se centraban en (i) desarrollar instrumentos efectivos para la protección y asistencia de personas en situación de desplazamiento, (ii) mejorar las condiciones de las mujeres a través de la promoción e implementación de una política pública específica para ello, en cooperación con las organizaciones locales de mujeres y las autoridades locales, (iii) mejorar las condiciones de alta vulnerabilidad de las NNAJ, también a través de la aprobación de una política pública de juventud, (iv) mejorar los mecanismos de protección en seguridad de la salud, así como (v) para la seguridad alimentaria y nutricional.

El segundo objetivo estaba centrado en “mejorar la seguridad humana de 3.200 personas en condición de desplazamiento y comunidades receptoras de la Comuna 6 de Soacha, a través del empoderamiento comunitario y el acceso a servicios sociales de calidad, en las áreas priorizadas de salud, educación, protección, seguridad alimentaria y nutricional y vivienda”. Los resultados previstos eran (i) fortalecer las capacidades de 480 NNAJ para el manejo de los riesgos e inseguridades, (ii) preparar a 200 NNAJ en situación de desplazamiento para incorporarse al sistema formal escolar, (iii) empoderar a 500 familias para mejorar sus condiciones de vivienda de manera saludable y (iv) empoderar al mismo número de familias anterior en seguridad alimentaria y nutricional (PNUD, 2011: 82 y 88).

Estos objetivos fueron ejecutados a través de la coordinación de varias agencias. Así, el objetivo de UNODC y UNICEF se centró en fortalecer las capacidades de 480 NNAJ para el manejo de los riesgos e inseguridades del territorio a través del empoderamiento. También UNICEF, junto con ACNUR, PMA y la FAO, participó en incorporar a 2.200 NNAJ al sistema formal escolar, a través de la estrategia de educación flexible y el empoderamiento familiar en el Polifuncional. La FAO, por su parte, junto con PMA trabajó el área de seguridad alimentaria y nutricional, a través de procesos de estabilización y autosuficiencia nutricional (4.500 familias). Por último, la OPS estuvo a cargo del empoderamiento de

3.500 familias para la mejora de las condiciones de vivienda-estrategia de vivienda saludable. Para alcanzar estos resultados, el proyecto conformó un Comité Directivo<sup>233</sup>, un Comité de Gestión<sup>234</sup> y un Grupo Comunitario de Comunicaciones<sup>235</sup>.

#### 2.4. 2012 – 2018: integración local y construcción de resiliencia

Tras la finalización del proyecto de seguridad humana en 2012, el sistema de Naciones Unidas decidió prolongar su presencia en Altos de la Florida con un nuevo programa piloto a nivel mundial, continuidad del anterior de Seguridad Humana, desde junio de ese mismo año hasta el 2015: ‘Construyendo Soluciones Sostenibles-Transitional Solutions Initiative (TSI)’. Esta estrategia piloto, liderada mundialmente por el ACNUR y el PNUD, se implementó en Sudán, Nepal y en otras 16 localizaciones de Colombia como una apuesta por la integración local de población en situación de desplazamiento.

A pesar de que el TSI finalizó en 2015, la presencia del PNUD en Altos de la Florida se prolongó hasta junio del 2016 y la de ACNUR hasta diciembre del 2017. Esta agencia en 2018 continuó haciendo un acompañamiento puntual en el tema de la legalización a través de su socio local la Corporación Acción Legal.

En Altos de la Florida, el TSI fue coordinado por ACNUR y PNUD junto con la Alcaldía con un presupuesto de 1,5 millones de dólares, el 14 por ciento de la ejecución total en los casos del Programa TSI en Colombia<sup>236</sup> (Econometría Consultores, 2016: 18). El programa se centró en la integración local urbana con el objetivo de “apoyar a la comunidad y a las autoridades para facilitar la transición de la asistencia humanitaria hacia la integración local y el desarrollo en Altos de la Florida”.

Altos de la Florida fue elegido como una de las localizaciones del TSI en Colombia por el cumplimiento de cinco criterios (ACNUR y PNUD, 2016: 6). El primero: “Cerca de la mitad de las familias desplazadas manifestaron no tener intenciones de retornar a su lugar de origen, sino por el contrario, integrarse localmente”; el segundo era que las condiciones generales de seguridad y estabilidad eran favorables para proponer un enfoque de soluciones, aunque se mantenía la presencia de grupos armados ilegales; en tercer lugar, desde 2012 “se instaló una administración municipal más comprometida” con la situación de Altos de la Florida, a pesar de que luego dicho compromiso no se vio tan reflejado como lo esperado; el cuarto criterio era la existencia de un nivel mínimo de organización comunitaria; y, finalmente, por la presencia del sistema de Naciones Unidas con ACNUR desde 2006 cuando realizó el primer diagnóstico participativo y del PNUD desde 2009 con el proceso para la legalización de tierras, así como a partir de 2010 con el programa conjunto ‘Por una Soacha más Humana’.

<sup>233</sup> Reunidos dos veces al año e integrado por OCHA, los Jefes de Misión de las ocho agencias, el Alcalde de Soacha (José Ernesto Martínez), la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social (Sandra Alzate), el Gobernador de Cundinamarca (José Ernesto Martínez) y la Coordinación del programa conjunto.

<sup>234</sup> Reunidos cada tres meses e integrado por los técnicos delegados de las Agencias de la ONU, las Secretarías de la Alcaldía de Soacha, la Mesa de Mujeres de Soacha, representantes de la población juvenil, el Comité Municipal de Atención Integral a Población Desplazada, la Unidad de Atención y Orientación (UAO), la Mesa de Organizaciones de Altos de la Florida, Acción Social Soacha, representantes de la Comunidad de Altos de la Florida en Soacha, SENA, ICBF, Ministerio Público ONGs y la Coordinación del Programa Conjunto.

<sup>235</sup> Integrado por personas de la comunidad y el equipo de comunicaciones de las agencias de la ONU.

<sup>236</sup> El 41 por ciento se destinó al acceso a servicios básicos, un 23 por ciento a fortalecimiento comunitario, 17 por ciento a protección y derechos, un 12 por ciento a desarrollo económico local, 5 por ciento al fortalecimiento institucional y el 2 por ciento restante al tema de tierras y vivienda. El 67 por ciento del presupuesto fue aportado por ACNUR y el 37 por ciento por PNUD (Econometría Consultores, 2016: 18).

Para implementar el proyecto, ambas agencias realizaron una metodología en ocho etapas: (1) mapeo sobre la presencia de IDPs; (2) análisis de desarrollo sensible al riesgo y al conflicto, con un enfoque de edad, género y diversidad; (3) participación de todos los actores relevantes; (4) evaluación participativa; (5) elaboración y socialización de la propuesta de intervención dentro de la comunidad; (6) implementación del Plan de Acción; (7) formación de comités de apoyo comunitarios con otros actores de desarrollo, liderados por las autoridades locales; (8) sistematización de los resultados e incidencia en la formulación de políticas públicas nacionales y locales (UNDP-UNHCR Project document, 2012: 13).

Para la participación y planificación de este proyecto, ACNUR y PNUD se apoyaron en el Comité de Impulso donde se elaboró el Plan de Acción que permitió la inclusión de todos los programas y proyectos. Además, cada tres meses este comité debía reunirse con autoridades a nivel local, departamental y nacional.

Para alcanzar el objetivo del programa, el TSI se centraba en tres ejes de trabajo:

Eje I: Mejoramiento de las condiciones de vida (tierras, vivienda y acceso a servicios básicos de educación, agua y alcantarillado y desarrollo económico local);

Eje II: Fortalecimiento Organizativo e Institucional con la Administración Municipal y a nivel comunitario;

Eje III: Protección y Derechos de las Víctimas.

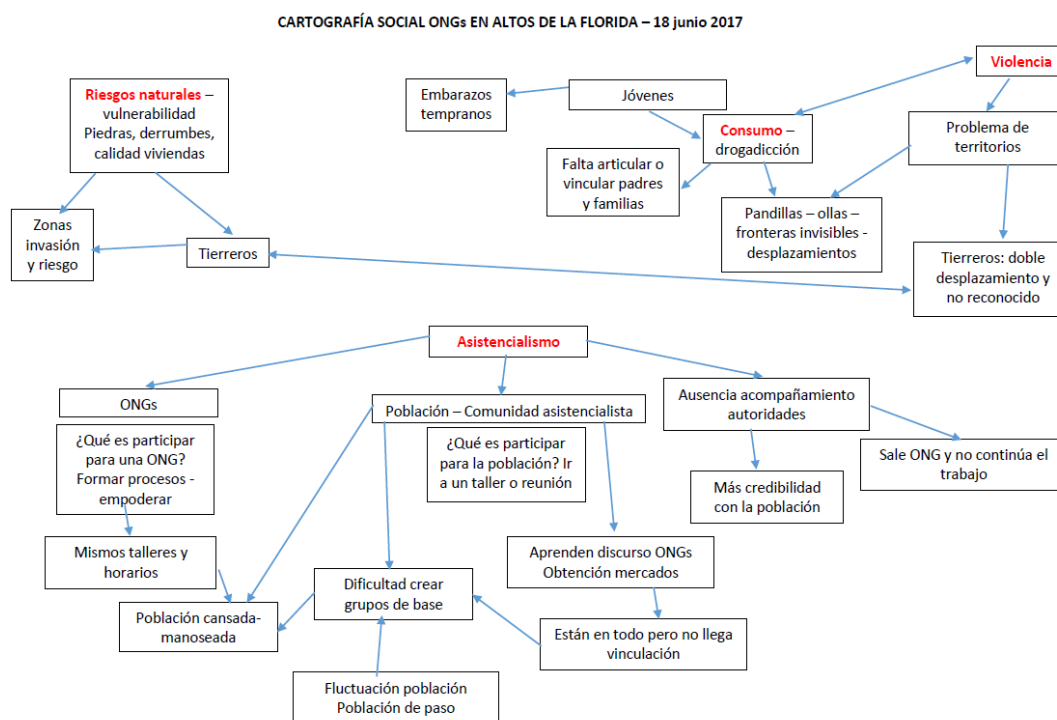
En 2013, en el marco del TSI, la Corporación Gestora de Paz Kairós y Convivencia (anteriormente CDA) se incorporaron como operadores del proyecto para ACNUR y PNUD. Kairós, una entidad sin ánimo de lucro, centra su trabajo en programas institucionales de rehabilitación y prevención ante el consumo de drogas. En Altos de la Florida, trabajó hasta agosto del 2018 en el fortalecimiento juvenil, la mitigación y prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la reducción de su impacto. Convivencia, una organización de desarrollo y alivio de la pobreza comenzó a trabajar en Colombia en 1992 y, en Altos de la Florida finalizó su labor en diciembre del 2017, después de centrarse en acciones de desarrollo económico local, creación de unidades productivas, formación de técnicos laborales, creación de negocios y fortalecimiento comunitario.

### **3. El enfoque de resiliencia: objetivos y áreas de intervención**

Tras analizar las diferentes etapas de la intervención humanitaria en Altos de la Florida, a continuación, se realiza el análisis del enfoque de resiliencia en la misma.

En la cartografía social con informantes del sistema humanitario de Altos de la Florida, recogida en la figura 31, el término ‘asistencialismo’ fue el primer concepto que surgió para definir, en general, la percepción que se había tenido sobre la respuesta de los distintos actores. No desde una crítica hacia la asistencia humanitaria, indispensable en determinados momentos, sino hacia una pérdida de su verdadero objetivo. Por este hecho, los actores decidieron modificar su enfoque para centrarse en el fortalecimiento de capacidades, más que en una mera asistencia de emergencia, es decir, decidieron centrarse en la construcción de resiliencia.

**Figura 31. Cartografía social con informantes del sistema humanitario de Altos de la Florida**



**Fuente: elaboración propia**

“Hay una comunidad asistencialista”<sup>237</sup>, así de contundentes se mostraron desde Convivencia en la cartografía social: “Las personas también se aprenden los discursos de las diferentes organizaciones para que les den unos beneficios”<sup>238</sup>, argumentaban desde esta organización. En este sentido, desde Kairós entendían que el asistencialismo ha provocado que la población vulnerable caiga en el discurso del “qué me van a dar y sólo estén esperando eso. Se acostumbran al facilismo”<sup>239</sup>. World Vision ejemplificaba esta situación indicando lo siguiente:

“Por ser nosotros nos pintan una realidad y por ser ACNUR otra, con el fin de sacar beneficios diferentes. ¿Los culpo? Tal vez no porque ellos están sobreviviendo. El problema es nuestro que no estamos haciendo nuestros filtros y articulando nuestra intervención con otras ONGs. Cómo nos está leyendo la comunidad es lo importante”<sup>240</sup>.

La asistencia humanitaria en Altos de la Florida cumplió un papel fundamental, principalmente, en la recepción de víctimas del conflicto armado especialmente personas y familias desplazadas internamente desde 2001. Desde World Vision defienden que en los momentos que “está en juego la protección, el bienestar o si los niños están en alta vulnerabilidad yo no negocio el asistencialismo y sinceramente tengo que entrar en una dinámica asistencialista”<sup>241</sup>, precisaba su coordinador<sup>242</sup>. Precisamente, desde la Casa de los Derechos, se ha señalado que, por la recepción de personas desplazadas internamente en

<sup>237</sup> Cartografía social a ONGs. Convivencia. 29 junio 2017.

<sup>238</sup> *Ibidem*.

<sup>239</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>240</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>241</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>242</sup> Los cinco primeros años de intervención desde 2001, World Vision realizó una intervención basada 100 por ciento en la asistencia. A partir del 2006 el 70 por ciento se mantuvo en asistencia y el 30 por ciento en el fortalecimiento de capacidades. Desde entonces los porcentajes se han cambiado hacia un 30 por ciento de asistencia y un 70 por ciento de fortalecimiento.

Altos de la Florida, en un primer momento el asistencialismo fue necesario, sin embargo, “ahora, esa palabra aquí nos da escalofríos”<sup>243</sup>.

Los actores del sistema humanitario entendían que en ese territorio se había desnaturalizado el enfoque de la ayuda en emergencia para hacerlo prolongado. En este sentido, desde el PNUD se defendía que acabar con el asistencialismo no es lo mismo que acabar con la asistencia humanitaria. No es suficiente con promover una asistencia o un enfoque meramente humanitario, lo cual es posible en una fase inicial de la emergencia, pero en el medio y largo plazo es necesario promocionar soluciones sostenibles relacionadas con políticas públicas y la posibilidad de una participación efectiva de la población desplazada en la vida política, económica y social del territorio<sup>244</sup>. Esta participación se consigue mediante la construcción de resiliencia. Otras organizaciones como Fe y Alegría indicaban que “puede haber asistencia, pero evitar el asistencialismo”<sup>245</sup> y, desde la Mesa de Organizaciones de Mujeres opinaban que se había “tergiversado el concepto de la ayuda humanitaria”<sup>246</sup>.

La degeneración de la esencia de la asistencia también ha provocado que se complejice el trabajo de las organizaciones a la hora de centrar su respuesta en las necesidades reales de las personas, ya que hay población realmente necesitada que viene desplazada y no tiene recursos. Sin embargo, otras son las personas que “su estilo de vida es recibir mercados que, incluso, tienen la oportunidad de irse a un barrio mejor pero que aquí se lo facilitan todo y con lo mínimo pueden vivir”<sup>247</sup>, reflexionaban desde Kairós.

En este sentido, en zonas urbanas, como asegura el CICR (2018: 65), “ayudar a las personas a preservar o recuperar su sentido de dignidad tiene que estar en el centro de la respuesta humanitaria”. Así, la intervención en Altos de la Florida ha sido un contexto de oportunidad para señalar algunos caminos a seguir. En primer lugar, el sector humanitario en entornos urbanos informales debe, todavía más, centrar su respuesta en las personas, aquellas desplazadas internamente y la comunidad local de acogida, no sólo en la evaluación de sus necesidades sino desde una verdadera participación y toma de decisiones basado en sus capacidades, es decir, en su resiliencia. En segundo lugar, en este tipo de contextos, los actores humanitarios no tienen que convertirse en un agente de desarrollo, sino evitar que las personas se conviertan en dependientes de la asistencia de emergencia durante un periodo prolongado de tiempo. Para ello, como se analiza a continuación, los diferentes actores en Altos de la Florida han jugado un papel clave a través del fortalecimiento de las capacidades locales, es decir de la resiliencia, en espacios protegidos.

Así, actualmente, la acción humanitaria en contextos urbanos informales está ante un desafío, pero también ante un contexto de oportunidad. El carácter prolongado del desplazamiento urbano, sus elevadas cifras y las necesidades de protección permiten al sector desempeñar un rol clave no sólo en la respuesta a las necesidades de emergencia, sino también en la construcción de resiliencia para fortalecer la protección que, en estos entornos, ha sido entendida por las ONGs, las agencias de la ONU y las autoridades de Soacha como la satisfacción de derechos (Econometría Consultores, 2016: 27). La imperiosa necesidad de no anclarse en la idiosincrasia asistencialista y, por lo tanto, acabar generando dependencia en determinada población, llevó al sector en Altos de la Florida a motivar los avances en la importancia de proteger y promover las capacidades humanas en lugar de destacar exclusivamente los riesgos afrontados. En este contexto, la resiliencia cobró una especial relevancia en los espacios físicos existentes en el territorio, como se plantea a continuación.

---

<sup>243</sup> Entrevista no. 090517-001.

<sup>244</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>245</sup> Entrevista no. 140717-011.

<sup>246</sup> Entrevista no. 020817-001.

<sup>247</sup> Entrevista no. 240516-002.

En resumen, se llegó a la conclusión de que las organizaciones humanitarias tienen un papel que desempeñar en contextos urbanos informales no sólo para satisfacer y proteger las necesidades urgentes, sino también para respaldar la supervivencia y la recuperación de la dignidad y autonomía de las personas, mediante el fortalecimiento de las capacidades para construir resiliencia.

En Altos de la Florida, cinco zonas comunitarias se han convertido en espacios de protección donde poder aplicar el enfoque de resiliencia en un contexto seguro: las sedes de la Asociación Codo a Codo (construida en el sector 1 en el 2001), la Fundación Proyecto de Vida (construida en el sector 1 en el 2004), la Casa Pastoral (construida en el sector 3 por la Compañía de Jesús desde el 2006), el Polifuncional (construido en el sector 3 al comienzo de la intervención de la ONU en 2006), así como el centro cultural (construido en el sector 2 en el 2015 marco del proyecto TSI). Todos ellos son entornos seguros centrados en el fortalecimiento de las capacidades locales, es decir, en su resiliencia.

Esta perspectiva se suma a la respuesta en emergencia que tenía como objetivo garantizar la supervivencia de la población. Un enfoque más a largo plazo cuyo objetivo es apoyar la recuperación con dignidad de las personas, su búsqueda de autonomía y la satisfacción de sus derechos en un contexto urbano informal.

Los espacios de protección son entornos seguros donde se fortalecen las capacidades locales, es decir, se aplica el enfoque de resiliencia, una perspectiva combinada que avanza desde los enfoques de arriba-abajo (*top-down approach*), como lo es la protección, hacia enfoques de abajo-arriba (*bottom-up approach*) definidos por las organizaciones de Altos de la Florida como la suma de factores protectores o mecanismos de protección, es decir, aquellas capacidades que afectan al desarrollo del individuo, familia o comunidad desde la adaptación hasta la superación de la situación de adversidad que se tiene en determinados contextos urbanos informales.

En primer lugar, el enfoque de arriba-abajo en Altos de la Florida se tradujo en ‘espacios protectores’ (ACNUR)<sup>248</sup>, ‘entornos protectores’ (OCHA), ‘ambientes protectores’ (World Vision), ‘centro común de desarrollo comunitario’ (Asociación Codo a Codo), ‘espacios de resguardo’ (Corporación Kairós) y ‘estrategia de espacios protectores’ (SJR y Casa Pastoral). La estrategia de la Casa de los Derechos, una iniciativa de la Defensoría del Pueblo de Colombia iniciada en 2006 a través de un proyecto piloto implementado en Soacha con financiación de ACNUR, define estos espacios de protección de carácter humanitario como entornos que han permitido a las organizaciones humanitarias tener diferentes espacios físicos seguros en el territorio para poder tener una presencia permanente y estar al lado de las personas para apoyar la satisfacción de sus derechos. Esto ha permitido hacer un acompañamiento a la población y anticipar las necesidades que pueden dificultar la recuperación de la dignidad, sobre todo debido a los obstáculos laborales, así como a las situaciones de riesgos graves para la seguridad.

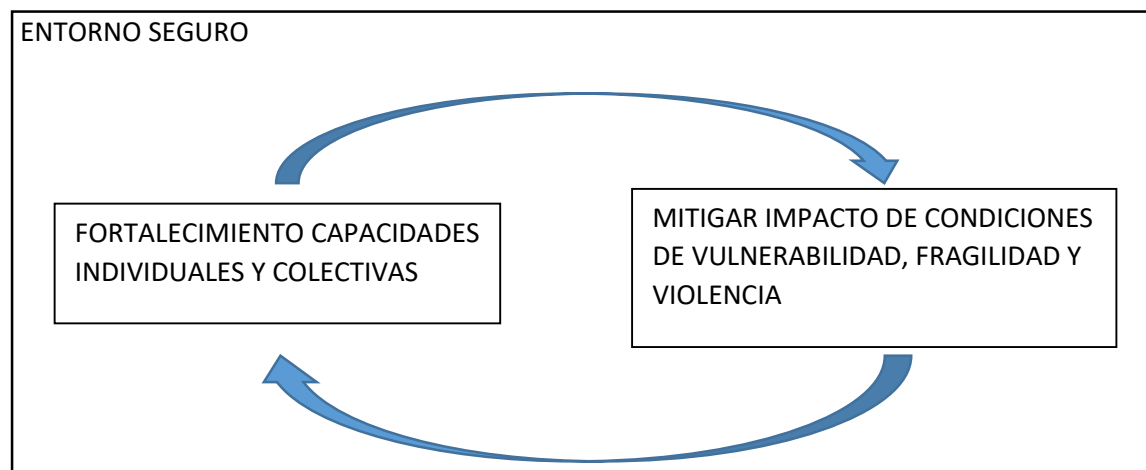
En segundo lugar, junto con el objetivo de garantizar la protección de la población (enfoque de arriba-abajo), otro propósito de estos entornos seguros es el fortalecimiento de las capacidades para la construcción de resiliencia (enfoque de abajo-arriba): espacios de protección para construir resiliencia. La construcción de resiliencia en Altos de la Florida, es decir, el fortalecimiento de las capacidades

---

<sup>248</sup> La estrategia de ‘espacios protectores’ fue desarrollada a nivel global por el ACNUR en el *Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas* (2009). Posteriormente, en 2014, ACNUR amplió el marco del 2009 con su nueva política sobre alternativas a los campamentos (*Policy on Alternatives to Camps*). La política identificaba varias ‘líneas de acción’ para una implementación exitosa del enfoque de protección. Líneas que incluían “consultar con los refugiados y las comunidades de acogida, lograr sinergias con la planificación nacional del desarrollo y comprometerse con las autoridades nacionales” (UNHCR, 2014: 6).

individuales y colectivas se produce, como se observa en la figura 32, en entornos seguros para mitigar el impacto de las condiciones de vulnerabilidad, creadas por la fragilidad del asentamiento informal y la violencia.

**Figura 32. Espacios de protección para construir resiliencia**



**Fuente: elaboración propia**

Una de las principales razones por las cuales los actores humanitarios en Altos de la Florida apostaron por un enfoque más cercano a la construcción de resiliencia, tras la finalización del proyecto de seguridad humana en 2012, fue porque la influencia del asistencialismo y la dependencia generada en determinada población ha tenido una consecuencia directa sobre el tejido social, causando un gran debilitamiento de este y, por ende, una falta de apropiación comunitaria de las intervenciones. Esto se ha producido en un territorio complejo que, como se ha analizado en el capítulo tercero, se caracteriza socialmente porque: (i) entre el 30 por ciento y el 40 por ciento de la población ha sido víctima de desplazamiento interno, (ii) la mitad (52,49 por ciento) son NNAJ entre 0 y 25 años y (iii) casi la misma proporción (48,81 por ciento) son mujeres. De esta manera, como se analiza en los siguientes tres apartados, las organizaciones en Altos de la Florida han construido resiliencia a través de tres tipos de procesos: (i) participativos, (ii) centrados en la generación de oportunidades económicas y (iii) enfocados en el fortalecimiento del tejido social en: NNAJ, mujeres y líderes.

### **3.1. La creación de procesos participativos**

En contextos urbanos informales, como Altos de la Florida, la respuesta humanitaria necesita entender que el tiempo es una inversión obligatoria. Esta idea está relacionada, como se analiza más adelante, con la corroboración de que el diálogo entre los sectores humanitarios y de desarrollo, y de estos con las autoridades, es indispensable en contextos urbanos. Pero, regresando al aspecto temporal, como han demostrado las evaluaciones de los proyectos de las Naciones Unidas, lleva tiempo estudiar el contexto de una comunidad, sobre todo si hay desplazados urbanos, desarrollar relaciones de confianza y participación, identificar riesgos y desarrollar planes de construcción de resiliencia: “Proyectos como el TSI deberían ser pensados como procesos a muy largo plazo porque tres años no es suficiente”<sup>249</sup>, reflexionaban desde el PNUD.

En contextos de desplazamiento urbano y violencia, como determinados asentamientos informales de Colombia, el tiempo requerido puede incrementarse debido a la inseguridad, asociada a la presencia de actores armados ilegales, la naturaleza invisible del desplazamiento intraurbano y la naturalización de

<sup>249</sup> Entrevista no. 040416-001.

la violencia. Por ello, tener un conocimiento más preciso y completo del contexto hace posible comprender tanto cómo se cruzan las dimensiones de la fragilidad que generan los impactos visibles e invisibles que tienen en la vida de la comunidad, su vulnerabilidad como las causas de nuevos desplazamientos urbanos. Lo anterior con el fin de identificar las capacidades que es necesario fortalecer con el fin de mejorar la resiliencia de esta población, es decir, la satisfacción de sus derechos.

A pesar de que el término resiliencia, en Altos de la Florida, es más visible en el diseño de los proyectos y la relación con donantes que en su parte operativa, el enfoque se hace presente en los procesos definidos por los actores como ‘fortalecimiento de capacidades’ o ‘empoderamiento’. Enfoques que, fundamentalmente, parten de la implementación de procesos participativos e inclusivos que benefician a toda la comunidad.

En este sentido, las estrategias de acceso y la preservación de los espacios de protección para construir resiliencia dependen de que, en una primera fase, las acciones dirigidas a fortalecer la provisión de servicios básicos estén destinadas a todos los miembros del asentamiento y que, por lo tanto, privilegian el desarrollo y la cohesión comunitaria. En el estudio de caso este planteamiento fue especialmente relevante para entender el contexto en el que se encuentran los desplazados urbanos.

La mayoría de las personas desplazadas internamente provienen de comunidades agrícolas, algunas de bajos recursos. Su llegada en cantidades considerables a los ya poblados asentamientos informales en áreas urbanas ha provocado un cambio en la demografía. La presencia de las personas desplazadas internamente generalmente ha sido tolerada por las comunidades de acogida y las autoridades locales, en parte porque sirven como un grupo útil de mano de obra barata, pero son tratados como huéspedes con derechos limitados. De ahí que, entre otros aspectos, encuentren su última alternativa de refugio urbano en asentamientos informales. Este discurso de exclusión es uno de los temas más delicados en Colombia hoy en día, también con la llegada de población venezolana, especialmente porque estas personas desplazadas internamente se han convertido en residentes permanentes en este tipo de ciudades. Por este motivo, un desafío clave en un contexto dividido política y socialmente, permeado por actores urbanos armados, es cómo fomentar la cohesión social entre los desplazados urbanos y las comunidades de acogida mediante capacidades comunes a ambos grupos.

A este respecto, en Altos de la Florida los procesos participativos, inclusivos y transparentes fueron esenciales, principalmente desde el año 2013, para los enfoques de construcción de resiliencia, como luego se muestra en algunos ejemplos. De esta manera, en el territorio, los ‘procesos’ sustituyeron a los ‘proyectos’, como apuntan desde el PNUD: “Cuando estás pensándote intervenir en una comunidad de este tipo no se puede hablar de actividades, talleres o proyectos. Si no es un proceso es muy difícil encontrar resultados”<sup>250</sup>. Procesos que responden al balance, anteriormente planteado, entre el corto y el largo plazo. Desde la Casa de los Derechos defendían que estos procesos deben de tener “una permanencia en el tiempo ideal de al menos cinco años. Esto permite crear grupos sólidos y evita la fluctuación de personas, así como el manoseo que se hace en ocasiones de la población”<sup>251</sup>. Además, los procesos, más que los proyectos, abrazan el principio de integración, como se analiza más adelante, puesto que las organizaciones en Altos de la Florida han indicado que la resiliencia no es sólo un atributo personal, sino que la familia, la comunidad, los actores de ayuda y las autoridades municipales deben proveer de recursos para que el individuo fortalezca sus capacidades en diferentes líneas de trabajo. En este sentido, el desarrollo de las capacidades tiene que ser integral porque no se puede hacer, por ejemplo, sólo desarrollo económico sin un acompañamiento psicológico, educativo y laboral: “Tiene

---

<sup>250</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>251</sup> Entrevista no. 090517-001.

que ser articulado para conseguir atacar el debilitamiento del tejido social. Y tiene que ser a largo plazo”<sup>252</sup>, reflexionaban desde el PNUD.

También en relación a la participación, para elegir las áreas de intervención del enfoque de construcción de resiliencia, en Altos de la Florida en 2006 y en 2012, se utilizó una herramienta, diseñada por el ACNUR, de participación e inclusión: el diagnóstico participativo. Ésta permitió involucrar verdaderamente a las personas afectadas en el desarrollo de cualquier respuesta humanitaria, desde el diagnóstico hasta la toma de decisiones, abrazando el principio de una intervención centrada en las personas y la participación de todos los actores presentes en un contexto específico, incluida su comunidad.

### 3.2. La generación de oportunidades económicas

En Soacha, ACNUR y PNUD han señalado que uno de los principales retos en materia de soluciones duraderas para los desplazados urbanos y la población vulnerable en general en entornos urbanos es la “búsqueda de su estabilización socioeconómica y laboral y la realización de proyectos de vida dignos y sustentables”<sup>253</sup>. En Altos de la Florida la llegada de población desplazada y migrante procedente de áreas rurales supuso, además, un gran desafío para lograr su estabilización socioeconómica por medio de nuevas oportunidades laborales en la ciudad.

En este ámbito, las acciones emprendidas por Convivencia, socio local del PNUD en el proyecto TSI, y la Asociación Codo a Codo se han centrado en la generación de ingresos y de empleo ligadas a los espacios de protección<sup>254</sup>: “Las iniciativas de generación de ingresos pensadas por las comunidades buscan fortalecer la capacidad de auto sostenimiento de las familias y proteger sus medios de vida, procurar su seguridad alimentaria y fortalecer el tejido social y familiar”<sup>255</sup>. A modo de ejemplo, a continuación, se explican dos proyectos de Convivencia y PNUD, así como de la Asociación Codo a Codo:

- **Convivencia y PNUD: formación, empleabilidad y emprendimiento.** Convivencia, socio local del PNUD en el TSI, implementó durante cuatro años (2013-2017) un enfoque mediante tres ejes: formación, empleabilidad y emprendimiento. El objetivo era recuperar la autonomía financiera de personas desplazadas y población local en situación de vulnerabilidad. La línea formación en planes de negocio, función social de la empresa, acompañamiento y sostenibilidad financiera y promoción empresarial se complementó, desde 2014, con la formación en oficios-técnicos laborales sobre los sectores elegidos por la población (manipulación de alimentos, panadería, joyería y peluquería y estética). Además, se apoyó la creación de negocios colectivos por parte de los participantes en la formación en oficios-técnicos laborales. Tras este esfuerzo se creó un grupo de joyería, otro de tejidos y otro de huertas, los cuales recibieron formación técnica empresarial para la creación de centros productivos colectivos y la comercialización de sus productos. La empleabilidad y el emprendimiento fueron promocionados mediante subvenciones (capital semilla) para establecer unidades productivas y microempresas que garantizaran la generación de ingresos de manera autónoma a las familias. El PNUD apoyó la línea de empleabilidad mediante el apoyo a la política pública de productividad y competitividad de Soacha, a través del Centro de Empleo y Emprendimiento (CEMPRENDE).

<sup>252</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>253</sup> Recomendaciones de política pública en soluciones para población desplazada. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del programa construyendo soluciones sostenibles (TSI).

<sup>254</sup> El término resiliencia tiene un uso más residual en el marco del TSI.

<sup>255</sup> Recomendaciones de política pública en soluciones para población desplazada. Buenas prácticas y lecciones aprendidas del programa construyendo soluciones sostenibles (TSI).

El objetivo fue establecer una ventanilla única de emprendimiento, empleabilidad y microcrédito para la población en situación de vulnerabilidad y/o víctima del municipio. El programa facilita el acceso de las personas de Altos de la Florida al empleo formal, a través de asociaciones con empresas públicas, privadas y semiprivadas, puesto que las empresas acuerdan contratar candidatos identificados por las agencias.

- **Asociación Codo a Codo: ‘famiempresas’.** Las ‘famiempresas’ son unidades productivas familiares que reciben un capital semilla del cual el 80 por ciento de los beneficios van destinados a cada familia y el 20 por ciento a un fondo comunitario de apoyo a nuevas familias que se quieran incorporar. La Asociación Codo a Codo también ha apoyado proyectos productivos de tiendas, comedores y confecciones con préstamos de un millón de pesos a un interés del uno por ciento, el cual era reinvertido en otras familias.

Aunque el impacto de algunas de estas iniciativas ha sido modesto respecto a la escala de necesidades en Altos de la Florida, como han reconocido los participantes en esta investigación, también se ha analizado que la generación de ingresos y oportunidades económicas es clave para la recuperación de la dignidad de las personas en estos contextos urbanos informales y para mejorar su capacidad de resiliencia. Además, estos enfoques han demostrado la posibilidad de integrar acciones a más largo plazo. A pesar de que los programas sobre medios de vida conllevan inversiones a corto plazo, a la larga, estas acciones contribuyen a recuperar la autonomía de los individuos y de las familias de una manera digna y, sobre todo, evitan la generación de una dependencia respecto de la respuesta humanitaria o de las ayudas del gobierno. Finalmente, estas acciones especialmente enfocadas en los jóvenes varones, aunque no abordan directamente la inseguridad, los disuade a la hora de recurrir a estrategias de afrontamiento dañinas y del reclutamiento forzado por parte de los actores armados ilegales, mediante el acompañamiento de las organizaciones humanitarias en la educación, formación y búsqueda de oportunidades laborales.

### 3.3. El fortalecimiento de tejido social en jóvenes, mujeres y líderes

Los espacios de protección para construir resiliencia en Altos de la Florida han permitido unir de manera más cohesionada las visiones a corto plazo, supervivencia y protección, con las de largo plazo, fortalecimiento de capacidades. La clave para ello es el fomento de estas zonas de unión: “Estos espacios seguros son sólo la excusa para que los participantes puedan empoderarse, comunicarse e interactuar de diferente manera a la de su entorno”<sup>256</sup>, explicaban desde Fe y Alegría.

El fortalecimiento de capacidades para la mejora del tejido social en el territorio se ha realizado siguiendo un enfoque centrado en las personas y que tenía en cuenta el contexto, especialmente las necesidades especiales de protección de NNAJ y mujeres: “Debemos hacer capacitaciones acordes con el contexto y con lo que realmente necesita la población porque hay programas que no van acordes con lo que ellos necesitan o puedan utilizar a largo plazo”<sup>257</sup>, reflexionaban desde la Corporación Kairós.

La respuesta en esta área de intervención se ha realizado por medio de la conformación de grupos de trabajo de carácter voluntario que, según la organización Fe y Alegría, han roto con “la dictadura de los mandatos”:

“Anteriormente los proyectos se resumían a talleres puntuales. Sucedió el taller, pero no había mayor proyección y terminaba con la salida de la organización. Ahora pensamos como grupo, la percepción del participante es distinta. Ahora son parte del grupo, tienen una identidad, una

<sup>256</sup> Entrevista no. 140717-001.

<sup>257</sup> Entrevista no. 290617-001.

organización y una responsabilidad con capacidades instaladas. Es un enfoque para que sean autónomos y sostenibles cuando acabe el proceso con la organización”<sup>258</sup>.

Como se ha indicado, estos grupos deben de tener un carácter voluntario: “Los programas deben de ser voluntarios y no recibir ningún beneficio asistencial para que se vinculen”, explicitaban desde la Casa de los Derechos de Soacha<sup>259</sup>. Un mensaje que ha calado en la comunidad: “La gente está muy cansada de acudir a talleres. Todo tiene que ser como procesos que realicen las potencialidades de las personas”<sup>260</sup>, percibía el presidente de la JAC del sector 3.

Las organizaciones humanitarias en el territorio también defendían que el fortalecimiento de capacidades segmentado por grupos poblacionales ha permitido reducir el asistencialismo y enfrentar “el grave problema de que no nos pensamos (las organizaciones) desde la comunidad sino desde las lógicas de cada organización (*supply-driven*)”<sup>261</sup> (énfasis añadido), planteaban desde Fe y Alegría. En este sentido, los actores humanitarios han planteado que la resiliencia ha significado un antónimo del asistencialismo. En concreto, la UARIV afirmaba: “Partimos del principio del ‘pobrecito’ y poder generar procesos no se puede si estoy subestimando la capacidad de la otra persona. Hay personas que han sufrido, pero aceptan los procesos y no llegan al asistencialismo. En el momento que no son ‘pobreteados’, arrancan nuevamente”<sup>262</sup>. Por su parte, desde la Casa de los Derechos se reflexionaba lo siguiente: “Para luchar contra el asistencialismo hay que dar pero mediante la capacitación, el empoderamiento, el desarrollo de proyectos productivos y la formación de personas”<sup>263</sup>. Según el PNUD, lo fundamental en estas comunidades “es el tema del asistencialismo porque la gente empieza a entender que el cambio depende de ellos. Sin que eso sea lo único, si tienes oportunidades tienes que aprovecharlas y generar cambios en la comunidad”<sup>264</sup>. Por último, World Vision entendía que la idea de resiliencia “debería empapar todas las intervenciones porque el objetivo del participante no es obtener un beneficio sino aprender y obtener una capacidad”<sup>265</sup>.

Algunas de las claves del éxito de este enfoque son:

- a. La presencia de actores internacionales y sobre todo de expertos locales, que aportan experiencia y conocimiento de la población desplazada y la comunidad local.
- b. La aceptación y compromiso de las autoridades locales, como también se analiza más adelante.
- c. Una población relativamente estable, no transitoria.

Centrándonos ya en la población objeto del enfoque de resiliencia, en Altos de la Florida, el 52,49 por ciento de la población tiene entre 0 y 25 años. Un dato que marca las necesidades de protección de la niñez y la adolescencia, debido a las situaciones de violencia que afrontan y las dificultades para su futuro desarrollo: “Con la niñez y la población juvenil hay que enfocarse en oportunidades de educación y laborales, además de la prevención y la protección frente al consumo de drogas y, ligado con esto, el reclutamiento y la prostitución”<sup>266</sup>, apuntan desde PNUD. Por este motivo, como se analiza a continuación, la mayoría de las organizaciones en el territorio tienen una intervención muy específica

---

<sup>258</sup> Entrevista no. 140717-001.

<sup>259</sup> Entrevista no. 090517-001.

<sup>260</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>261</sup> Entrevista no. 140717-001.

<sup>262</sup> Entrevista no. 050717-001.

<sup>263</sup> Entrevista no. 090517-001.

<sup>264</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>265</sup> Entrevista no. 260917-001.

<sup>266</sup> Entrevista no. 040416-001.

con niñas, niños, adolescentes y jóvenes. A continuación, se explican varios ejemplos de proyectos en esta área:

- **World Vision: equipos comunitarios para la acción humanitaria y el desarrollo (ECOPAD).** Estos grupos de jóvenes, tras recibir formación, están encargados en algunos sectores de Altos de la Florida, apoyados por los líderes de cada sector, de los planes de evacuación, emergencias ambientales y primeros auxilios. El fortalecimiento de sus capacidades de protección y su acompañamiento han permitido dejar instalado, tras la salida de World Vision, un grupo autónomo y sostenible para la gestión de emergencias.
- **Servicio Jesuita a Refugiados y Casa Pastoral: niños más seguros en comunidades más seguras.** Este proyecto hace parte de la línea estratégica del SJR-Soacha para la prevención a la vinculación forzada de NNAJ al conflicto armado o a dinámicas violentas, mediante la estrategia de espacios protectores: “En Soacha estamos frente a un contexto de uso de niños y niñas para el tráfico de drogas, pero, sobre todo, a su exposición a dinámicas de violencia urbana”, analiza la coordinadora de la estrategia. El objetivo general es reducir el riesgo al reclutamiento y el uso y vinculación de NNAJ a dinámicas violentas o actividades ilícitas en Soacha, con un propósito específico basado en el fortalecimiento de capacidades en espacios físicos en diferentes territorios (instituciones educativas y espacios comunitarios) para la prevención temprana de los riesgos, la contribución a un adecuado desarrollo integral y la construcción de comunidades de paz y reconciliación: “Hicimos un diagnóstico inicial en espacios que podían ser de protección como instituciones educativas y espacios comunitarios como la Casa Pastoral en Altos de la Florida”, explica la coordinadora<sup>267</sup>. Además del elemento de protección, el SJR-Soacha, tras la caracterización inicial de los NNAJ, comenzó a trabajar en el fortalecimiento de las capacidades que “mitigaran las dinámicas violentas que ellos reproducen a través de un plan de formación basado en el autocuidado, las habilidades socioemocionales, la resolución de conflictos, las habilidades de prevención y protección, así como el conocimiento de rutas de prevención y protección institucionales frente a, por ejemplo, actividades ilícitas, reclutamiento y abuso sexual”, detalla la coordinadora. A través de esta estrategia, desde el 2017 el SJR-Soacha utiliza el espacio comunitario de la ludoteca de la Casa Pastoral de Altos de la Florida como la consolidación de una estrategia de fortalecimiento de capacidades donde participan las universidades Uniminuto y Javeriana, el propio SJR-Soacha y la Casa Pastoral. Precisamente la Casa Pastoral, junto con el colegio Soacha para Vivir Mejor situado en la subida a Altos de la Florida, son los espacios seguros donde la organización Fe y Alegría trabaja el fortalecimiento de las capacidades sociales y comunitarias, la formación política y de participación con NNAJ del barrio en grupos de teatro y música.
- **Corporación Kairós: fortalecimiento para la prevención del reclutamiento y del consumo.** La Corporación Kairós, como socia local de ACNUR y PNUD en el TSI, trabajó desde 2012 hasta 2017 en dos espacios seguros, principalmente, la Casa Pastoral y el centro comunitario Polifuncional. Su labor se ha centrado en el fortalecimiento de capacidades para la prevención de la vinculación de NNAJ a grupos armados ilegales y otras actividades asociadas al conflicto armado, así como la prevención al consumo de sustancias psicoactivas y la construcción de proyectos de vida. Para ello, ha trabajado en la re-escolarización de jóvenes ex consumidores que habían abandonado la escuela, así como para la formación laboral de ex consumidores y desvinculados de pandillas: “La intervención se realiza sobre las capacidades del carácter, hábitos saludables, comunicación asertiva dentro y fuera del hogar, mitigación y prevención del consumo de sustancias psicoactivas, delincuencia y prostitución. Del mismo modo, en la

---

<sup>267</sup> Entrevista no. 170918-001.

organización también trabajamos acciones de mitigación del daño ante estas problemáticas con rehabilitación y capacitaciones hacia la educación y la formación”, explica un trabajador social de la corporación<sup>268</sup>.

Junto con el segmento de NNAJ, casi la mitad de la población de Altos de la Florida son mujeres, como se ha analizado en el capítulo tercero, las más afectadas por la violencia intrafamiliar y de género en Soacha. De esta manera, desde la implementación del proyecto de seguridad humana de la ONU (2010-2012), las agencias percibieron que las mujeres necesitaban espacios de protección para su atención psicosocial y para poder realizar una denuncia segura como mecanismos de prevención y protección: “Para todo ello hay que empoderarlas y formarlas”<sup>269</sup>, indicaban desde el PNUD. A continuación, se explican varios ejemplos de proyectos en esta área:

- **World Vision: programa de voluntariado con adultos.** Desarrollado principalmente por mujeres, este programa, iniciado en 2016, se encarga de proteger y monitorear a la infancia vinculada con la organización (nueve voluntarias en el sector 1, cuatro en el sector 2 y 12 en el sector 3): “Cada una de ellas tiene a su cargo a 50 familias con una media de dos niños por familia, es decir unos 100 niños cada voluntaria. Nos ayudan a focalizar. Son nuestros ojos y oídos para proteger y monitorear”, explica el coordinador de World Vision<sup>270</sup>. Precisamente, fruto del fortalecimiento de capacidades en este programa, algunos de los participantes se han convertido en líderes de la comunidad como la presidenta de OVIDESSOCOL o el presidente de la JAC del sector 3. Además, como se analiza más adelante, World Vision junto con las voluntarias han generado rutas de protección para la infancia y mecanismos de denuncia de casos de abuso y maltrato, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- **Asociación Codo a Codo: ‘Huellas’.** En su sede del sector 1 de Altos de la Florida, la Asociación Codo a Codo cuenta con el grupo de NNAJ más antiguo del territorio: ‘Huellas’. Una iniciativa de formación de jóvenes por niveles (huellas) para, a través de acciones de artes plásticas, capacitarse en derechos sexuales y reproductivos, formación política, fortalecimiento de habilidades sociales, prevención de riesgos de consumo de drogas y violencia, así como en el análisis contextual sobre sus propias responsabilidades como jóvenes en el territorio. Paralelamente, hay un proyecto educativo y otro de formación musical, y cuenta con un espacio de biblioteca y otro de ludoteca para el apoyo y refuerzo escolar. Este centro común de desarrollo comunitario como lo denomina la organización también permite el desempeño de labores de protección del derecho a la salud, puesto que se prestan servicios de consultorio odontológico y un servicio de enfermería semanal en jornada completa desde 2010. En coordinación con una enfermera de las Hermanitas de la Asunción se realiza el acompañamiento en enfermedades crónicas, atención con terapias alternativas, actividades de autocuidado, así como seguimiento y monitoreo a los adultos mayores del barrio. En materia de nutrición y seguridad alimentaria, el comedor comunitario, es atendido por la organización de mujeres HORMIPAZ con apoyo de la Asociación Codo a Codo y de la fundación Pan de Vida.
- **Procesos productivos para empoderar a las mujeres.** Entidades como la Casa de los Derechos y organizaciones como Convivencia o Fe y Alegría han utilizado la formación a mujeres en procesos productivos como una metodología para su empoderamiento desde el 2013. Los grupos de formación en áreas como tejidos, joyería y estética han permitido tener un espacio de encuentro seguro para las mujeres de Altos de la Florida, con el fin de fortalecer sus

---

<sup>268</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>269</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>270</sup> Entrevista no. 260516-001.

capacidades en la parte psicosocial y la autoestima. La coordinadora de la Casa de los Derechos explica que a las mujeres también “se les capacita en prevención contra abusos, formación de rutas de protección y se les atiende a nivel individual. Las mujeres llegan para hacer peinados y es la manera de que lleguen a la casa de los derechos, pero así luego pueden venir para cualquier otro tipo de problema”<sup>271</sup>.

Finalmente, el enfoque de resiliencia también se aplicó, además de a jóvenes y a mujeres, a líderes. La sostenibilidad de los procesos tras la salida de las organizaciones humanitarias es uno de los retos más importantes que enfrentan las intervenciones en contextos urbanos, como se analiza en la parte final de este capítulo. Las organizaciones humanitarias en Altos de la Florida han señalado que el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo permite avanzar en este objetivo: “Resiliencia es que la comunidad o los participantes de los grupos iniciados por ONGs se apropien de esos espacios y los continúen”<sup>272</sup>, indicaban desde el PNUD. Por su parte, desde ACNUR señalaban que “para que haya una sostenibilidad se ha tenido que hacer desde el comienzo del proceso un fortalecimiento para que determinadas personas de la comunidad y de esos grupos de las ONGs sean líderes”<sup>273</sup>. Finalmente, para Fe y Alegría, “la clave es que exista un acompañamiento por parte de la comunidad que apoye los grupos y a las personas que están desarrollándose allí para que luego sean multiplicadores del espacio”<sup>274</sup>.

El fortalecimiento de las capacidades de liderazgo se apoya en un enfoque que observa a la población de Altos de la Florida como ‘participante’ frente a la idea de sólo ‘beneficiario’, como se analiza más adelante. Esto ha permitido la emergente presencia de nuevos liderazgos, sobre todo de jóvenes y mujeres, como multiplicadores de la ayuda externa tras su previa integración en los programas de recuperación y apoyo a las iniciativas emprendedoras. El resultado ha sido, como señalaba la evaluación del programa de Seguridad Humana, “la capacitación para que ellos (los participantes) puedan dar seguimiento a los procesos con la comunidad” (énfasis añadido) (García de Castro, 2012: 10). La aproximación a la comunidad mediante un enfoque de construcción de resiliencia ha permitido una diferencia en el lenguaje. Las organizaciones han pasado de hablar de beneficiarios a participantes: “La gente está dejando de usar el término de “recibi”, para hablar de “estoy en el proceso de...”, “voy a las clases de...”, “participo en los talleres de...”, “formo parte del grupo de...”<sup>275</sup>, reflexionaban desde PNUD. A continuación, se explican varios ejemplos de proyectos en esta área:

- **Tutores de resiliencia.** El enfoque de ‘tutores de resiliencia’ utilizado en el proyecto TSI se ha aproximado al trabajo de los actores humanitarios y líderes de la comunidad para el acompañamiento del proceso de fortalecimiento de capacidades de un participante: “La ayuda humanitaria en Altos de la Florida debería de tener como objetivo pasar de ser un ‘gestionador’ de ayudas, paternalista y asistencialista que sustituye al Estado, para ser un tutor de resiliencia”, apunta la investigadora María Estela Rodríguez<sup>276</sup>. Las organizaciones ya no son los únicos actores encargados de coordinar y dinamizar los grupos de trabajo, actualmente jóvenes y mujeres líderes de Altos de la Florida tienen este rol. Este aspecto contribuye a la sostenibilidad de las intervenciones de ayuda externa tras la salida de las organizaciones: “Una vez que se ha realizado el proceso de resiliencia, las capacidades están instaladas y es más fácil que alguien de la comunidad conecte con alguien de la comunidad. No hace falta traer de fuera personas a

<sup>271</sup> Entrevista no. 090517-001.

<sup>272</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>273</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>274</sup> Cartografía social a ONGs. Trabajador social de Fe y Alegría. 29 junio 2017.

<sup>275</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>276</sup> Entrevista no. 050917-001.

Altos de la Florida si aquí hay alguien capacitado para ello. Ellos mismos se convierten en tutores y formadores de la comunidad”, planteaban en Convivencia desde 2013<sup>277</sup>. En este sentido, desde el PNUD se defiende que “la resiliencia se observa en el fortalecimiento individual que ha llevado a una persona a liderar procesos de su comunidad. Otras también han encontrado esa resiliencia en que ahora participan en reuniones e incluso rinden cuentas a las organizaciones, las juntas o la institucionalidad”<sup>278</sup>. La Asociación Codo a Codo, mediante el trabajo de fortalecimiento de liderazgo de determinadas mujeres participantes con la organización, ha permitido que un nutrido grupo de madres de Altos de la Florida sean las coordinadoras y dinamizadoras de los diferentes procesos que la asociación realiza desde su sede en el sector 1 de Altos de la Florida: “Yo comencé a participar en las actividades de Codo a Codo hace cuatro años y desde hace dos estoy coordinando por las tardes la ludoteca y la biblioteca. Creo que las madres de Altos de la Florida sabemos analizar y coordinar mejor lo que necesitan los niños y niñas del barrio”, explica una mujer residente en el sector 2 y que actualmente es una de las coordinadoras de la organización<sup>279</sup>.

- **La escuela de fútbol: un proceso social autosostenible.** La escuela de fútbol es definida por su coordinador, Freddy Monroy, líder juvenil de 27 años del sector 1 de Altos de la Florida, como un “proceso social autosostenible”. La escuela de fútbol fue iniciada por la Fundación El Arte del Cuerpo, creada por este líder juvenil con otros dos compañeros de universidad y apoyada por la Fundación Proyecto de Vida y la Asociación Codo a Codo. Actualmente, este joven, que terminó la universidad como profesional en ciencias del deporte y la actividad física, es el encargado de la escuela: “El proceso debe de tener una permanencia, por ejemplo, con días y horarios fijos. Además de proteger y prevenir a los chicos frente al consumo o el reclutamiento, también hay que formarlos para que se hagan responsables del grupo, por ejemplo, ellos son los que guardan el material, reúnen al resto y hacen el calentamiento. Hay que apoyar un desarrollo autónomo del grupo”<sup>280</sup>. En este sentido, el líder juvenil indica que el éxito de la sostenibilidad de estos procesos reside en que “las organizaciones tienen que apoyar los procesos en marcha. Por ejemplo, ahora quiere intervenir aquí la organización Tiempo de Juego y cualquier ayuda es bienvenida y respetada, pero tienen que ser profesionales y apoyar los procesos que ya existen, no pueden impulsar proyectos nuevos iguales a los que ya están”<sup>281</sup>.
- **Florida Juvenil: una organización comunitaria sostenible.** Florida Juvenil es una organización comunitaria compuesta por escuelas de jóvenes de break-dance, teatro, fútbol y refuerzo escolar que surgió de una iniciativa de UNICEF y que, posteriormente, recibió el apoyo continuado de ACNUR, Kairós y el SJR-Soacha. ‘180 Crew’ es el grupo-escuela de break-dance que está coordinado por jóvenes del barrio que, primero, fueron alumnos y ahora son los líderes del proyecto. Uno de ellos es Harley Blanco, quien relata su experiencia: “En 2011 Naciones Unidas durante el proyecto sobre seguridad humana (2010-2012), a través de UNICEF, contrató a un profesor desde la alcaldía que duró tres meses. Luego en 2013 durante el proyecto TSI (2012-2018) nos abrieron las puertas de un grupo en Soacha con un profesor que habíamos tenido. Con el tiempo decidimos abrir la escuela que iniciamos en el colegio Fe y Alegría y luego continuamos con el apoyo del ACNUR, Kairós y el SJR. Antes éramos 20 y ahora llegamos a casi 180 jóvenes. Si no nos hubiéramos arriesgado no hubiéramos empezado a dar las clases nosotros, a aprender tanto y a brindar estas oportunidades al resto”<sup>282</sup>. Kairós,

<sup>277</sup> Entrevista no. 230817-002.

<sup>278</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>279</sup> Entrevista no. 030817-001.

<sup>280</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>281</sup> Vídeo disponible de ‘180 Crew’ en <https://www.facebook.com/ACNUR/videos/1521826307827574/>

<sup>282</sup> El líder juvenil dio su aprobación y expresó su deseo para que su nombre apareciera en el texto.

la última organización en apoyar este proceso antes de ser sostenible y transferido a los jóvenes, señala que “empoderar es proteger a los muchachos”, quienes a su vez “se han convertido en un centro de protección para más jóvenes del barrio”<sup>283</sup>. En este sentido, Harley entiende que en la formación de capacidades a través del break-dance reside la protección: “Los ocupamos (a los jóvenes) varios días a la semana durante tres horas y están haciendo cosas diferentes a estar callejeando o aprendiéndose unas mañas. Acá a través de la danza aprenden y fortalecen el cuerpo y da paz. Es una oportunidad para crear el talento de los jóvenes y no estar expuesto en la calle a muchos peligros. Lo que nosotros hacemos sí protege a los jóvenes porque los vinculamos a un espacio donde se aprovecha el tiempo y se aprenden cosas”<sup>284</sup>.

Las organizaciones humanitarias y de desarrollo que han trabajado en el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo han coincidido que una lección aprendida es la participación efectiva de la población como agente de la intervención. En este sentido, la evaluación del programa sobre Seguridad Humana señalaba que la participación “(...) trae como resultado dos de los propósitos del enfoque de seguridad humana: empoderar y proteger. (...) la gente que vive en Altos de la Florida ve estos proyectos diferentes a los programas de “asistencia”, en palabras de ellos mismos” (García de Castro, 2012: 37).

#### **4. El enfoque de resiliencia: la percepción de los logros y de las limitaciones**

A continuación, el análisis del enfoque de resiliencia se va a dividir en la percepción de los logros, en primer lugar y, en segundo lugar, en las limitaciones de la propia estrategia. Dado que este análisis se basa en entrevistas y en las cartografías sociales, se entiende que se trata de una percepción del propio enfoque más que de una evaluación, dada la imposibilidad de acceder a datos evaluativos y cuantitativos por parte de las organizaciones humanitarias y de desarrollo con trabajo en Altos de la Florida por cuestiones de confidencialidad de las propias agencias.

##### **4.1. La percepción de los logros**

###### **4.1.1. De víctimas a expertos y a organizaciones de base**

Una estrategia centrada en la construcción de resiliencia desde el fortalecimiento de las capacidades locales fue la oportunidad identificada por la comunidad y el sector humanitario, para afrontar los retos de una intervención humanitaria con personas en situación de desplazamiento en un asentamiento informal urbano. Un enfoque que hace hincapié en el impulso y creación de organizaciones de base y comunitarias, como grupos a los que traspasar los procesos y hacer sostenible la intervención, de manera que se pueda continuar con esa protección entendida como los procesos de satisfacción de derechos: “Los grupos de base permiten comenzar con procesos muy sencillos de recuperación de la confianza y de espacios seguros donde se pueda hablar. Algo tan básico es necesario porque ni siquiera estaba pasando. Son intervenciones sencillas de relacionamiento dentro de la comunidad que fortalecen poco a poco las relaciones de cuidado”<sup>285</sup>, argumentaban desde MSF-Colombia.

En este sentido, desde la Asociación Codo a Codo fueron categóricos al afirmar que “en este momento no se necesitan organizaciones en Altos de la Florida, sino que se necesita empoderar a la gente”<sup>286</sup>. Precisamente el trabajo de estas organizaciones con recorrido en el sector y una presencia permanente a través de espacios físicos es lo que, desde la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo,

<sup>283</sup> Entrevista no. 010817-002.

<sup>284</sup> El líder juvenil dio su aprobación y expresó su deseo para que su nombre apareciera en el texto.

<sup>285</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>286</sup> Entrevista no. 150818-001.

defendían como una oportunidad: “Nosotras estamos todo el tiempo en terreno y la casa lleva 15 años. Esto permite generar procesos de construcción de tejido social fuerte”<sup>287</sup>.

En Altos de la Florida, las principales iniciativas están vinculadas a la creación de nuevos liderazgos de mujeres y jóvenes, los grupos más activos en el territorio. Desde la Asociación Codo a Codo han comprobado que “involucrar a jóvenes con visiones nuevas ayuda al cambio, ya que tener opciones y opiniones diferentes es algo que ha funcionado en nuevos proyectos en Altos de la Florida”<sup>288</sup>. En este sentido, según Convivencia, los nuevos liderazgos surgidos de procesos de resiliencia “nos han funcionado para movilizar a la comunidad y sostener eso con organizaciones con una presencia permanente en el territorio como la Casa Pastoral y la Asociación Codo a Codo”<sup>289</sup>.

Sin embargo, líderes juveniles del sector también alertaban de que la construcción de resiliencia es un enfoque a largo plazo porque, entre otros factores, la mayoría de los jóvenes “creen que no tienen la experiencia necesaria para dirigir u orientar las juntas, sobre todo porque debido a la situación del barrio eso genera enemigos. Estamos con ese trabajo de empoderar en liderazgo para una renovación de las juntas”<sup>290</sup>.

Altos de la Florida ha representado una experiencia interesante en términos de la respuesta humanitaria en contextos urbanos porque la primera instancia era hacer el traspaso de los procesos de la ayuda externa a las autoridades locales. No obstante, ante la débil situación de la administración y la falta de voluntad política, es decir, debido a su fragilidad, se trabajó un traspaso hacia organizaciones de base y comunitarias: “Intentar hacer el traspaso no a la institucionalidad sino a las organizaciones que tienen proyectado quedarse más tiempo y a algunas organizaciones de base que puedan mantener algunos procesos ha funcionado mejor y puede ser la solución respecto al importante tema de la sostenibilidad”<sup>291</sup>, afirmaban desde MSF-Colombia.

El objetivo último de una intervención humanitaria es el cierre de esta mediante el traspaso y la sostenibilidad de sus procesos. Organizaciones con la experiencia de MSF mantienen en su mandato en contextos urbanos el cierre de las intervenciones con un traspaso a organizaciones de base y comunitarias: “Hacer un buen traspaso con ellos permite continuar con los procesos”<sup>292</sup>, aseguraban. Por su parte, para el CICR también es indispensable “el apoyo de organizaciones comunitarias, además de para la entrada y el análisis previo de los sectores urbanos informales, para hacer el traspaso final”<sup>293</sup>.

Como se ha analizado en esta investigación, entre el 30 y el 40 por ciento de la comunidad de Altos de la Florida son víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto armado colombiano. Sin embargo, determinadas personas en el barrio han dejado de ser simples víctimas receptoras pasivas y dependientes de ayuda, para convertirse en participantes y actores directos con los que el sector humanitario ha contado. Así, si se habla del principio de poner a las personas en el centro de las intervenciones debe de ser desde sus necesidades, pero también desde sus capacidades.

En este sentido, MSF-Colombia ha planteado que, para avanzar en este objetivo, al comienzo de una intervención en contextos urbanos informales es necesaria una actitud más laxa hacia el mandato o programa específico de cada organización, alejarse de la respuesta impulsada por la oferta de una organización con el fin de identificar las necesidades y capacidades reales de la comunidad:

“Éste ha sido un aprendizaje de muchos años. Hemos visto que no se puede, por ejemplo, llegar hablando directamente de salud mental. Hay que identificar con la

---

<sup>287</sup> Entrevista no. 060918-002.

<sup>288</sup> *Íbidem*.

<sup>289</sup> Entrevista no. 280818-001.

<sup>290</sup> Entrevista no. 270818-001.

<sup>291</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>292</sup> *Íbidem*.

<sup>293</sup> Entrevista no. 180918-001.

comunidad sus problemas, que ellos los digan. El objetivo es analizar los problemas desde un enfoque centrado en las necesidades percibidas por la comunidad no por nosotros como organización. Ha sido un paso muy grande entender esto”<sup>294</sup>.

Precisamente, la Asociación Codo a Codo ha recordado que para evitar tratar a las personas afectadas como meros ‘beneficiarios’ es importante crear una identidad de la población con los actores de ayuda desde el diálogo y las propuestas participativas: “Hay que conversar más con la comunidad porque a veces se propone desde la organización y hay un quiebre en los intereses de la comunidad. Acercarnos más a los temas que quieren”<sup>295</sup>.

En el sector humanitario el uso de la palabra ‘experto’ siempre ha estado ligado al trabajador, gestor, técnico o analista de una organización, también a la academia, incluso con mayor preponderancia si es expatriado. Sin embargo, para dar un salto desde la retórica, que aboga por poner a las personas en el centro de la intervención, hasta la práctica, hay que tratar a las personas afectadas y capaces como expertos de sus experiencias, de sus realidades, no sólo desde sus necesidades sino también desde sus capacidades<sup>296</sup>. No se trata de equiparar roles desde una postura naïf sino de conceptualizar la cooperación entre el experto, tal como lo entiende actualmente el sector humanitario, y el participante.

En algunas organizaciones en Altos de la Florida, los procesos de construcción de resiliencia se cimentaron sobre este principio (centrado en las personas). Tanto Convivencia como la Asociación Codo a Codo comparten la necesidad de analizar no sólo las necesidades sino también “las oportunidades que tienen como personas para salir de los riesgos”<sup>297</sup>: “Hay que llevarlos a que sean conscientes de la realidad y que la analicen no desde la tragedia sino desde lo que podemos hacer después de eso. Darles las responsabilidades concretas de cada proceso, sobre cómo desarrollar el barrio”<sup>298</sup>, explicaba la coordinadora de la Asociación Codo a Codo.

Lo primero para poder realizar este trabajo es que la comunidad de Altos de la Florida necesitaba volver a “identificar sus necesidades después de un proceso como la salida de la ONU. La comunidad debe encabezar ese análisis y liderar los procesos. No se puede hacer nada en Altos que ellos no propongan”<sup>299</sup>, aseguraban desde la Asociación Codo a Codo.

En este ámbito, la coordinadora de la Asociación Codo a Codo veía muy necesarios los avances planteados en esta investigación: “Este estudio ha servido para analizar la realidad de Altos de la Florida y se ha usado como un diagnóstico de las oportunidades que tiene la comunidad para sacar procesos. El informe que publicaron y nos entregaron lo hemos utilizado en las reuniones mensuales para, a través de los datos, dividirnos en grupos y ver cómo mejorar en cada uno de los retos planteados”<sup>300</sup> (énfasis añadido). En este sentido, desde MSF-Colombia también han valorado positivamente la utilización de herramientas como la cartografía social, utilizada en 2017 en Altos de la Florida, para hacer diagnósticos participativos: “Ellos tienen que identificar cuáles son los problemas dentro de las comunidades y la

---

<sup>294</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>295</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 30 agosto 2018.

<sup>296</sup> Inspirado en Moreno-Caballud, L. (2017), *Culturas de Cualquiera. Estudios sobre democratización cultural en la crisis del neoliberalismo español*, Acuarela, p. 284.

<sup>297</sup> Entrevista no. 280818-001.

<sup>298</sup> Entrevista no. 150818-001.

<sup>299</sup> *Íbidem*.

<sup>300</sup> *Íbidem*.

herramienta de cartografía social que has utilizado en esta investigación es la idónea para, en barrio complicados con incidentes de violencia, identificar las necesidades y las capacidades instaladas”<sup>301</sup>.

El mandato del sector humanitario en contextos urbanos se basa en su rol particular y tal vez único de aliviar el sufrimiento humano, fortalecer las capacidades locales y reconstruir el tejido social según las necesidades y capacidades diagnosticadas por la comunidad. Un modelo que, como defienden desde la Asociación Codo a Codo, pretende “romper con el modelo que ha tergiversado la asistencia en emergencia”<sup>302</sup>.

El desarrollo de este mandato requiere, anterior al engranaje con las organizaciones de base, un trabajo basado en la construcción de resiliencia como el fortalecimiento de las capacidades locales, principalmente desde la promoción de líderes comunitarios que coordinen estos grupos comunitarios.

En Altos de la Florida el fortalecimiento de las capacidades locales se ha centrado en la generación de ingresos para recuperar la autonomía con dignidad, el fortalecimiento del tejido social y, sobre todo, la creación de grupos de base mediante la promoción de las habilidades para el liderazgo, con el fin de empoderar a estos nuevos expertos.

#### 4.1.2. Líderes comunitarios como multiplicadores de la respuesta

La sostenibilidad de la respuesta humanitaria a través de un traspaso a grupos de base requiere de un fortalecimiento previo de las capacidades de liderazgo. El objetivo es lograr que miembros de la comunidad coordinen sus propios proyectos, con el acompañamiento de un agente de ayuda, para su transformación en organizaciones comunitarias autónomas tras el cierre de la intervención. ‘Formador de formadores’<sup>303</sup> (Corporación Kairos), ‘promotores de protección’<sup>304</sup> (SJR-Soacha), ‘agentes de ayuda’<sup>305</sup> (ACNUR) y ‘multiplicadores’<sup>306</sup> (Asociación Codo a Codo) son algunos de los términos que el sector ha utilizado en Altos de la Florida para referirse principalmente a estas mujeres y jóvenes que lideran organizaciones comunitarias y de base.

Esta estrategia de formación es definida por la Corporación Kairós como acciones para “empoderar a los jóvenes para que sigan empoderando a más jóvenes. Son procesos mucho más duraderos porque los replican”<sup>307</sup>. Por su parte, para el SJR-Soacha se trata de un proceso que permite generar autonomía mediante la apropiación de entornos seguros en los barrios: “Son promotores de protección porque se protegen entre los miembros ya sean jóvenes o mujeres, con el acompañamiento psicosocial de una organización”<sup>308</sup>.

Debido a las situaciones de violencia en este tipo de contextos urbanos informales, los espacios de protección donde se construye resiliencia, como se explicaba anteriormente, no consisten única y exclusivamente en cubrir las necesidades de seguridad, sino en trabajar el fortalecimiento de estas capacidades de liderazgo con la ayuda que supone, por ejemplo, “tener una Casa de los Derechos que mitiga mucho el riesgo. Un espacio de la Defensoría del Pueblo como lugar común hace que haya un respeto hacia ella porque se capacita, descentralizan servicios y se acercan al barrio”<sup>309</sup>, explicaba la coordinadora de la Casa de los Derechos. Esta estrategia de combinar la construcción de resiliencia con

---

<sup>301</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>302</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 30 agosto 2018.

<sup>303</sup> Entrevista no. 080818-001.

<sup>304</sup> Entrevista no. 170918-001.

<sup>305</sup> Entrevista no. 130918-001.

<sup>306</sup> Entrevista no. 150818-001.

<sup>307</sup> Grupo de discusión. Trabajador social de la Corporación Kairós. 30 agosto 2018.

<sup>308</sup> Entrevista no. 170918-001.

<sup>309</sup> Entrevista no. 060918-001.

entornos seguros es la que utiliza el CICR en situaciones de violencia urbana: “El trabajo desde espacios comunitarios que trascienden al barrio y actúan a nivel micro dan sostenibilidad a largo plazo y no generan dependencia. Esos grupos generan su propia protección y cuando el CICR sale del barrio se mantienen”<sup>310</sup>.

Entender a miembros de la comunidad como ‘agentes de ayuda’ multiplica la respuesta, ya que son personas bien conectadas con el contexto que se sirven de las redes entre miembros de la comunidad. Consiste, por lo tanto, en fortalecer las capacidades de algunos para que participen en la promoción de los procesos en sus grupos de referencia comunitarios: “Es mucho más fácil que sean ellas y ellos los que multipliquen en las comunidades porque tienen más credibilidad y respeto para llevar el servicio y explicar por qué es importante. Tener a la comunidad como puente ha permitido de alguna forma superar el tema de la entrega de asistencia”<sup>311</sup>, explicaban desde MSF-Colombia.

#### 4.1.3. Las organizaciones comunitarias sostenibles de Altos de la Florida

Los grupos de base y comunitarios de Altos de la Florida están conformados, principalmente, por mujeres y jóvenes a los que se ha formado para liderar los procesos impulsados inicialmente por los agentes de ayuda externa. Por lo tanto, la formación, incluyendo temas de protección, es el proceso inicial al que sigue una autogestión del grupo donde el actor humanitario realiza un acompañamiento:

Corporación Kairós: “Desde el principio de los procesos nos aseguramos de que el grupo gestiona todas las actividades. No convocamos nosotros si no el grupo. Nuestro trabajo ha sido más de acompañamiento y orientación. Siempre trasladamos la responsabilidad al grupo. Ellos gestionan, dirigen y llevan el proceso, identifican objetivos y necesidades. Ellos terminan tomando las decisiones. Esperamos que esto sirva para que en el momento en el que el equipo salga sean los grupos los que continúen”<sup>312</sup>.

En Altos de la Florida se han destacado seis grupos de base que han resultado efectivos para el tratamiento de las necesidades como organizaciones pequeñas en la que los individuos comparten una realidad y han desplegado estrategias de afrontamiento y protección, tras el acompañamiento inicial de un agente de ayuda externo. En todas se ha visto cómo los participantes han seguido un proceso de resiliencia con un rol activo de multiplicadores del proceso de ayuda al interior del grupo.

#### **Red de apoyo a la legalización de Altos de la Florida**

Uno de los trabajos de incidencia más importantes en Altos de la Florida ha estado centrado en el proceso de legalización. El objetivo fundamental de las agencias de la ONU que, en último lugar intentó avanzar ACNUR y PNUD junto con Opción Legal como socio local, fue facilitar el diálogo entre los presidentes de las JAC y diferentes niveles institucionales, a través de la Mesa de Legalización creada tras el intento de desalojo del barrio.

Tras la salida definitiva de la ONU, la Casa Pastoral, como obra de la Compañía de Jesús en Colombia, se conectó con la Facultad de Ingeniería de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. El objetivo: apoyar a las JAC para la finalización de los estudios de riesgo de suelo y continuar el proceso de legalización. Esta red sigue contando con el apoyo de Opción Legal y ha permitido mantener activo el diálogo de negociación.

El proyecto se inició a través de un convenio de proyección social universitaria. En noviembre de 2017, tras visitar varios Comités de Impulso, se observó un vacío técnico para avanzar en el proceso de legalización. Tras analizar con las JAC, Opción Legal y ACNUR los documentos existentes, en febrero

<sup>310</sup> Entrevista no. 180918-001.

<sup>311</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>312</sup> Grupo de discusión. Trabajador social de la Corporación Kairós. 30 agosto 2018.

de ese mismo año se iniciaron las perforaciones que completaban la labor anterior de ACNUR, dando así continuidad al proceso. En este sentido, los primeros resultados llegaron a finales del 2019 con la firma del acuerdo con la Alcaldía de Soacha para la legalización de parte de Altos de la Florida y su incorporación al Plan de Ordenamiento Territorial.

El traspaso de este proceso ha revelado también la capacidad instalada que se ha quedado en las JAC respecto a sus labores de incidencia: “Dejamos muy claro que los líderes tenían que movilizar el tema político y comunitario. Tienen que convocar las reuniones con la Secretaría de Planeación y las organizaciones damos el apoyo técnico. Además, también se les exige que, como juntas, comuniquen los avances a la comunidad”<sup>313</sup>, explicaban desde la Casa Pastoral. A este respecto, tanto el presidente de la JAC del sector 1 como la presidenta del sector 2 han valorado positivamente el trabajo en red que se ha realizado tras la salida de ACNUR:

Presidente de la JAC del sector 1: “El proceso de legalización continúa gracias al apoyo en red de la Universidad Javeriana y la Casa Pastoral con la Alcaldía y el Ministerio de Vivienda. Se han hecho unos acuerdos con el alcalde y la Secretaría de Planeación para tener los estudios predio a predio que faltaban”<sup>314</sup>.

Presidenta de la JAC del sector 2: “El proyecto que más está funcionando ahora es con la Javeriana, la Casa Pastoral y las JAC para tener los análisis de riesgo y avanzar en la legalización de Altos de la Florida. Ya nos hemos reunido con la Alcaldía para revitalizar el proceso. Así las organizaciones no estén o salgo, no podemos quedarnos parados”<sup>315</sup>.

En este ámbito, el trabajo en red ha avanzado en dos objetivos:

1. Ha dotado de sostenibilidad a un proceso tan relevante como el de la legalización en sectores urbanos informales.
2. El acompañamiento técnico de los agentes de ayuda externos tanto a organismos comunitarios –Juntas de Acción Comunal- como a autoridades locales con falta de voluntad y recursos: “La Alcaldía escucha cuando puede recibir una ayuda incluso una sustitución, por ejemplo, a la hora de hacer los estudios. Fue una alegría para ellos que la universidad los hiciera. Esa es la manera que hay que trabajar aquí, la comunidad lidera el proceso político de incidencia y las organizaciones cubrimos las falencias técnicas y apoyamos a la autoridad en su revisión y aplicación”<sup>316</sup>, planteaban desde la Casa Pastoral.

## Tejiendo el futuro

El objetivo de Convivencia, socio local de ACNUR y PNUD en el proyecto TSI (2012-2018), era recuperar la autonomía con dignidad a través de la generación de ingresos de un grupo de mujeres en torno al tejido.

El grupo de tejedoras comenzó con un diagnóstico de la comunidad para entender las necesidades y los intereses temáticos sobre cuestiones de formación y educación: “De estos análisis salió una formación en técnicos laborales en temas de tejido, joyería, panadería y estética”<sup>317</sup>, recordaban desde ACNUR. Tras la instalación de conocimientos en diferentes mujeres, Convivencia comenzó el fortalecimiento del tejido social para la formación de un grupo de emprendimiento con el fin de generar ingresos. Estos grupos se crearon en sintonía con la política pública de productividad y competitividad del municipio de Soacha, a través del Centro de Empleo y Emprendimiento (CEMPRENDE), el cual estaba apoyado,

<sup>313</sup> Entrevista no. 300818-002.

<sup>314</sup> Entrevista no. 270818-002.

<sup>315</sup> Entrevista no. 270818-003.

<sup>316</sup> Entrevista no. 300818-002.

<sup>317</sup> Entrevista no. 130918-001.

a su vez, por la línea de empleabilidad del PNUD en Soacha. En esta intervención, por lo tanto, se observa la importancia de la integración de los mandatos de diferentes organizaciones en un mismo territorio.

Las organizaciones acompañantes del proceso entienden que ha funcionado por dos motivos:

1. La apropiación del grupo en sí y de sus participantes: “La pertenencia genera identidad y protección. Las mujeres se apoyan, adquieren y replican liderazgos positivos. Han sido procesos de superación complejos pero necesarios para construir resiliencia. Hemos visto el cambio en las personas con las que hemos trabajado”<sup>318</sup>, explicaban desde Convivencia.
2. La unidad y sostenibilidad del grupo tras el fin del acompañamiento de las organizaciones se ha producido por el fortalecimiento del conjunto en la presentación de propuestas y proyectos: “Capacitamos en cómo hacer la propuesta, formular proyectos y presentarlos en los plazos determinados. Así el grupo puede ahora actuar de manera autónoma y tener recursos”<sup>319</sup>, planteaban desde Convivencia. En este sentido, el PNUD señalaba que este tipo de procesos, implementados como programas piloto por el TSI, han permitido al sector “perder el miedo, arriesgar para que la comunidad participe en la búsqueda de proyectos. La gente es la que sigue allí y luchara por su situación. Ahora tienen mejores herramientas para ello”<sup>320</sup>.

### **Las madres Codo a Codo en Altos de la Florida**

Otro de los procesos de construcción de resiliencia para la generación de grupos de base incluye a seis mujeres de Altos de la Florida, las cuales coordinan, junto con jóvenes, la Asociación Codo a Codo. Esta iniciativa de la propia organización busca generar un espacio protector liderado por personas de la comunidad: “No ha sido un proceso fácil, ni rápido, llevamos 15 años dentro del barrio”<sup>321</sup>, recordaba su coordinadora.

Este proyecto se llevó a cabo mediante la detección de personas de la comunidad que participaban activamente en los diferentes grupos de la asociación: “Yo llegué hace seis años y medio. Una vecina me dijo que podía inscribir a mis hijos de 6 y 14 años en el grupo de música. Me fascinó el proceso y conocí a la hermana que coordina la casa. Como madres sabíamos de las necesidades y procesos que se necesitaban. Finalmente, entré a apoyar la ludoteca y la biblioteca”<sup>322</sup>. Así explicaba su proceso esta vecina del sector 2 que actualmente trabaja en la asociación.

Tras la vinculación inicial llega el proceso de fortalecimiento de capacidades: “Empezamos formando con estudios y becas, a la par que en procesos de empoderamiento en liderazgo. Las becas no eran gratis si no que había un compromiso comunitario. Así se crea una responsabilidad social fuerte dentro de la comunidad”<sup>323</sup>, planteaba la coordinadora.

Esta asociación ha conseguido el objetivo que se planteaba al inicio: instaurar, a través de un entorno seguro, un proyecto comunitario sostenible pegado a la realidad de la comunidad mediante la formación de capacidades. Como relataba esta vecina del segundo sector y actualmente trabajadora de la asociación: “Hacemos procesos más cercanos y exigentes. Tenemos la autoridad y responsabilidad en la comunidad. Por ejemplo, sabemos que las madres del barrio salen a trabajar y no están tanto con sus hijos. Como somos mamás del barrio se tiene esa confianza de traerlos aquí”<sup>324</sup>.

---

<sup>318</sup> Entrevista no. 280818-001.

<sup>319</sup> *Ibidem*.

<sup>320</sup> Entrevista no. 140818-001.

<sup>321</sup> Entrevista no. 150818-001.

<sup>322</sup> Entrevista no. 030817-001.

<sup>323</sup> Entrevista no. 150818-001.

<sup>324</sup> Entrevista no. 030817-001.

## **Red de protección de mujeres a niñas y niños**

El SJR-Soacha también está trabajando en la sostenibilidad del espacio de resiliencia en la Casa Pastoral. Por medio de un acuerdo con un grupo de mujeres tejedoras, una organización comunitaria apoyada por la Casa Pastoral y Fe y Alegría, el objetivo es que sean las adultas las que acompañen el proceso de las niñas y niños, con el fin de que se produzca un traspaso en el momento de salida del SJR-Soacha: “Hemos vinculado un grupo que ya existía como las mujeres tejedoras que están en la Casa Pastoral porque tienen ya una capacidad instalada para trabajar con las niñas y niños”<sup>325</sup>, explicaban la coordinadora del espacio protector.

Un actor de ayuda externo como el SJR-Soacha ha realizado un acompañamiento para que un grupo comunitario se responsabilice de un espacio protector de una población en situación de vulnerabilidad como lo es la infancia: “Las madres tejedoras son las adultas significativas que estamos fortaleciendo para que conozcan las rutas protectoras para, por ejemplo, casos de abusos. Esa capacidad se quedará instalada como referentes protectores en un espacio permanente que la comunidad reclamaba, porque casi no hay entornos de este tipo para las niñas y niños en Altos de la Florida”<sup>326</sup>, reflexionaba la coordinadora de esta estrategia.

En este sentido, la red de protección generada por el SJR-Soacha en la Casa Pastoral también tiene el objetivo de fortalecer las relaciones intergeneracionales en un barrio socialmente tan dividido: “Es importante que los diferentes grupos poblacionales sepan qué está pasando con el resto”<sup>327</sup>, explicaban.

### **‘Allá van con el balón en los pies y ninguno los podrá detener’: la escuela de fútbol de Altos de la Florida**

El deporte, en este caso el fútbol, fue la vía de entrada para que un líder juvenil del sector 1 de Altos de la Florida creara una escuela que ha sido acompañada por la fundación Proyecto de Vida y la Asociación Codo a Codo. El proceso se inició con una pregunta: “¿Cuáles eran las necesidades de los niños, niñas y jóvenes al salir del colegio y qué les motivaba?”<sup>328</sup>, recordaba este líder juvenil.

A pesar de la difícil dinámica local y los problemas de seguridad en el territorio, todavía no existían demasiados procesos que ocupasen el tiempo libre de los NNAJ. Por este motivo, este líder juvenil, con formación universitaria en ciencias del deporte, decidió crear un programa de formación de liderazgo a través del deporte: “Intentamos que sean líderes jóvenes los que coordinan la organización. Los jóvenes crecen y se vinculan como voluntarios de las actividades”, explicaba. En este sentido, para el coordinador de la escuela, ésta se ha convertido en una organización comunitaria de protección: “Es un grupo fraterno y de amistad que se apoya y protege. Cuando hay casos negativos se activan los espacios de comunicación y la red de protección directa entre los chicos, los profesores y las organizaciones”, reflexionaba.

La escuela de fútbol se ha convertido en un grupo comunitario autónomo que brinda a niños, niñas y jóvenes la posibilidad de adquirir responsabilidades y liderar procesos desde el fortalecimiento de su confianza. Todo ello es apoyado por ONGs en Altos de la Florida que vinculan a los participantes en la escuela de fútbol a procesos educativos con ayudas para sus estudios: “Se trata de buscar un proyecto de vida diferente para ellos”, se sinceraba esperanzado su coordinador.

### **Florida Juvenil**

El proyecto de la Red Juvenil comenzó en diciembre del 2017 y se nutre del proceso de regionalización de la Compañía de Jesús en Colombia. Su objetivo es crear una red territorial que conecte los grupos

---

<sup>325</sup> Entrevista no. 170918-001.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

<sup>327</sup> *Ibidem*.

<sup>328</sup> Entrevista no. 270818-001.

empoderados de jóvenes para hacer incidencia en Altos de la Florida. Esta red está formada por las escuelas acompañadas por las obras jesuitas –SJR, Casa Pastoral y Fe y Alegría-, así como por los grupos juveniles procedentes de la Asociación Codo a Codo, la Corporación Kairós y la organización comunitaria Florida Juvenil: “El proyecto conecta los grupos comunitarios para tener repercusión en el barrio con el acompañamiento de organizaciones humanitarias”<sup>329</sup>, resumían desde la Casa Pastoral.

La Red Juvenil es una red de jóvenes. Estos, tras sus procesos de fortalecimiento de capacidades a lo largo de los años en Altos de la Florida, quieren hacer propuestas de incidencia para la juventud de su sector de manera unitaria: “No se trata de que se reúnan para ver lo que hace cada grupo sino de que, con lo que ya se hace, se cree una red para proponer acciones articuladas, para atacar los temas que ellos identifiquen. Son ellos los que actúan frente a sus problemáticas”<sup>330</sup>, explicaban desde la Corporación Kairós. En este sentido, la red territorial está planteada no como formación en liderazgo, proceso que cada organización ya ha trabajado e incluso duplicado, sino como capacitaciones en acciones de incidencia, sostenibilidad de proyectos y continuidad con la comunidad, mediante la articulación con grupos de otras organizaciones.

Uno de los coordinadores de Florida Juvenil es un líder del sector 3 que inició su proceso de formación en liderazgo a través del programa de Seguridad Humana con UNICEF y, posteriormente, ha estado apoyado por organizaciones como el ACNUR, el SJR-Soacha y, fundamentalmente la Corporación Kairós, donde actualmente realiza sus prácticas universitarias de trabajo social.

Este es un ejemplo de cómo un miembro destacado de la comunidad puede, junto con otros compañeros, fundar una organización comunitaria juvenil autosostenible: “Nuestro objetivo es visibilizarnos más en el territorio, para gestionar proyectos y activar redes que nos permitan acceder a financiación”<sup>331</sup>, explicaba este coordinador de la escuela de break-dance, de las otras tres que conforman la organización juvenil.

Las escuelas de Florida Juvenil han estado acompañadas en los últimos años por la Corporación Kairós, la cual, conociendo el cierre de su intervención, centró los esfuerzos de su estrategia de salida en el acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de liderazgo y la gestión del grupo comunitario: “Nuestro principal objetivo antes de salir del territorio ha sido fortalecer a los líderes de Florida Juvenil que van a formar a los jóvenes del barrio. Se ha conseguido además que las Juntas de Acción Comunal les cedan el Polifuncional como sede, para que actúe como un espacio de protección reconocido por la comunidad”<sup>332</sup>, explicaban desde la Corporación Kairós.

#### **4.2. La percepción de las limitaciones**

En este apartado se van a analizar las limitaciones del enfoque de resiliencia en Altos de la Florida. Desafíos relacionados principalmente con la existencia de un tejido social débil que ha generado una falta de apropiación comunitaria de las intervenciones, ello vinculado con la ausencia y sustitución del trabajo comunitario, la llegada de un exceso de ayuda y una falta de control sobre ésta, la falta de coordinación de las respuestas, la pérdida de efectividad de las herramientas de coordinación comunitaria y, por último, la indispensable cooperación con las autoridades, ausentes en muchos momentos en Altos de la Florida.

<sup>329</sup> Grupo de discusión. Coordinadora de la Casa Pastoral de Altos de la Florida. 30 agosto 2018.

<sup>330</sup> Grupo de discusión. Trabajador social de la Corporación Kairós. 30 agosto 2018.

<sup>331</sup> Entrevista no. 300818-001.

<sup>332</sup> Grupo de discusión. Trabajador social de la Corporación Kairós. 30 agosto 2018.

#### 4.2.1. La insuficiente apropiación comunitaria de las intervenciones

El debilitamiento del tejido social ha estado vinculado al asistencialismo y a la violencia existente en Altos de la Florida y Soacha. Además, esta violencia ha influido en ciertos liderazgos negativos que, por consiguiente, también han debilitado el tejido social e influido en la falta de apropiación comunitaria de las intervenciones.

En primer lugar, la principal consecuencia del carácter prolongado de este tipo de asistencia es que “no sólo las ONGs son asistencialistas, también han convertido a las personas”<sup>333</sup>, indicaban desde la Mesa de Organizaciones de Mujeres de Soacha. Una percepción que también surge de los propios habitantes del barrio:

“Altos de la Florida es muy asistencialista. Yo llevo 14 años aquí y te das cuenta cuando creces. Cuando eres más pequeño siempre estás corriendo a tal sitio porque te van a regalar algo. Eso ha provocado que la gente no valore lo que hace, no les gusta esforzarse por conseguirlo. Las entidades nos han acostumbrado a dar regalos y mercados”<sup>334</sup>, criticaba un líder juvenil de 20 años del sector 3.

En este sentido, la población de Altos de la Florida indicaba que la comunidad todavía no había aprendido a valorar la generación de capacidades como parte del trabajo de los actores de ayuda y explicaban que esos procesos habían tenido muy poca efectividad: “La ayuda se entiende como los mercados y las infraestructuras, las escuelas o los centros de salud, que dejan algo más consolidado, sin decir que lo humano, lo social o lo comunitario no sea consolidado, pero sí es más difícil de valorar”<sup>335</sup>, explicaba el presidente de la JAC del sector 3.

En segundo lugar, las situaciones de violencia, explicadas en el capítulo tercero, han sido también una de las causas principales del debilitamiento del tejido social y, por lo tanto, de la falta de participación comunitaria. En este sentido, en el tercer capítulo se ha realizado un análisis en relación con el conflicto urbano de la tierra y su influencia sobre lo que puede significar una comunidad urbana. Puesto que el tema fundamental es el de la tierra, todo el conflicto surge de allí. El alto nivel de informalidad urbana continúa alimentando los mercados ilegales de especulación en la venta y uso del suelo en los asentamientos. Eso ha generado muchos conflictos entre vecinos. Se señalan como informantes del tierrero, surgen amenazas y atentados. Ese factor es el combustible para que muchas conflictividades sociales empeoren. En el caso de Altos de la Florida, este territorio tiene el problema de su ubicación en Soacha porque hace frontera con la parte rural que conecta con la urbana, con unas grandes extensiones de tierra, con presencia precaria y deficiente del Estado: “Eso es un incentivo para que los actores armados ilegales proliferen para controlar las vías. La ubicación es el factor, en este momento, que empeora la situación. Es un corredor sumamente estratégico por donde se trafican armas y drogas”<sup>336</sup>, relataban desde la Defensoría del Pueblo.

Ante esta realidad, tras la devolución de los resultados preliminares de la investigación los participantes plantearon la siguiente pregunta: ¿cómo trabajar la reconstrucción del tejido social en entornos donde la violencia genera un deterioro diario del mismo?

En zonas urbanas, el sector humanitario trabaja en contextos de gran debilitamiento del tejido social, en comunidades que históricamente contaban con fuertes herramientas de afrontamiento colectivas y un funcionamiento colaboracionista basado en el relacionamiento, el asociacionismo y el cuidado mutuos. Sin embargo, la violencia y, fundamentalmente, la presencia de actores armados al interior de

---

<sup>333</sup> Entrevista no. 020817-001.

<sup>334</sup> Entrevista no. 010817-003.

<sup>335</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>336</sup> Entrevista no. 060918-001.

las comunidades rompe poco a poco las relaciones sociales, el uso de lugares públicos como espacios de reunión, genera desconfianza entre vecinos e incrementa el aislamiento e individualización de los problemas y, por lo tanto, de las soluciones. Sin la posibilidad de hablar o relacionarse, los individuos y las familias dejan de preguntarse, incluso, por la presencia de una comunidad: “La barrera para la respuesta es que existe un quiebre estructural de la comunidad por la violencia. Líderes que son amenazados, renuncian y se desplazan”<sup>337</sup>, reflexionaban desde MSF-Colombia.

Las situaciones de violencia y del fenómeno del desplazamiento han afectado considerablemente a las fluctuaciones poblacionales que impiden la generación de un tejido social más sólido: “Muy poca gente ha creado raíces aquí para querer participar como en su barrio. Por la fluctuación de la población ni siquiera se sienten participes”<sup>338</sup>, indicaban desde la Casa Pastoral. En este sentido, las características sociodemográficas de este tipo de asentamientos informales han generado una brecha generacional y de género entre segmentos poblacionales, lo que impide la generación de sinergias entre grupos: “Nuestros procesos están muy articulados con los jóvenes, pero poco con las familias. Vemos que hay una falta de interés de las familias y los padres sobre la situación de sus hijos”<sup>339</sup>, analizaban desde Kairós.

En tercer lugar, además del asistencialismo y la violencia, esta última ha influido en la presencia de liderazgos negativos al interior de la comunidad, los cuales afectan gravemente la confianza y, por lo tanto, influye en la apropiación de las intervenciones, como explicaban desde ACNUR:

“Hay líderes a los que se apoya y luego se voltean. Por ejemplo, se produjo una ruptura entre las juntas y la Alcaldía por el problema de tierras en el que están algunos presidentes. Cuando los líderes se metieron en eso la Alcaldía ya no los tomó en serio porque todos son tierreros piratas. Eso generó mucho malestar en la Alcaldía y la Gobernación. Se perdió la confianza”<sup>340</sup>.

En este sentido, algunos liderazgos negativos socavan e impiden el desarrollo comunitario. En las reuniones comunitarias celebradas por la Asociación Codo a Codo, por ejemplo, se señalaron los actuales liderazgos en el territorio como “personas que están obstaculizando los procesos de desarrollo de la gente”, “líderes que sólo aparecen por cosas concretas de infraestructura que les da un beneficio personal económico”, “líderes que entienden la ayuda y el desarrollo como infraestructuras y no como desarrollo humano” y “líderes que no son interlocutores válidos”. En este sentido, la coordinadora de esta asociación explicaba que “al examinar cuál era la mayor problemática de la comunidad, el tema principal que salió fueron los liderazgos negativos de Altos de la Florida”<sup>341</sup>.

De esta manera, un desafío para las organizaciones en Altos de la Florida que aplicaron el enfoque fue contribuir al desarrollo e implementación de una estrategia a largo plazo de propiedad colectiva que puede no encajar perfectamente dentro de su propio mandato, experiencia o recursos disponibles. Además, en el territorio se observó el desafío de que una estrategia de propiedad colectiva tenía que monitorear y evaluar las contribuciones de múltiples actores, incluida la población, para cambiar, en lugar de que las agencias individualmente atribuyeran los resultados de la respuesta a sus propias contribuciones.

El resto de los actores humanitarios también han considerado, a posteriori, el riesgo que supone trabajar únicamente con los líderes y las juntas. A este respecto, las juntas son los organismos de gobernabilidad

<sup>337</sup> Entrevista no. 290818-001.

<sup>338</sup> Cartografía social a ONGs. Trabajador social Corporación Kairós. 29 junio 2017.

<sup>339</sup> Cartografía social. 29 junio 2017. Casa Pastoral.

<sup>340</sup> Entrevista no. 130918-001.

<sup>341</sup> Entrevista no. 150818-001.

del territorio, pero no tienen aceptación, no hay confianza y los líderes generan muchos rechazos por temas de corrupción: “Hay un fuerte problema con los líderes. Es muy difícil para las organizaciones empoderar a líderes porque no sabes a quién estás empoderando”<sup>342</sup>, señalaban desde el PNUD. Por su parte, desde la Asociación Codo a Codo indicaban que “tristemente la comunidad dejó de creer en los presidentes de junta”<sup>343</sup>. Por este motivo, desde Convivencia entendían que “se necesita un cambio en los liderazgos porque algunos de ellos están permeados por temas más delicados e intereses personales”<sup>344</sup>.

A este respecto, la comunidad también reflexionaba sobre los liderazgos que surgieron al amparo de la intervención de la ONU y que, tras su salida, deberían renovarse, principalmente respecto a los presidentes de las JAC: “Es normal que ACNUR se vaya y ahora veremos cómo salimos adelante. ACNUR se va y los presidentes de las juntas se tienen que retirar porque lo que han hecho lo hicieron por ACNUR. Les han abierto las puertas por ellos”<sup>345</sup>.

El liderazgo por parte de las agencias de la ONU también afectaba, según un líder juvenil del sector 1, al resto de actores humanitarios: “Cuando se vaya ACNUR las organizaciones van a desertar. ACNUR es el eje sobre el que giran las demás organizaciones. No van a tener ese objetivo común que los hacía reunirse con ACNUR”<sup>346</sup>.

Tras haber señalado las causas del debilitamiento del tejido social, asistencialismo, violencia y liderazgos negativos, la consecuencia ha sido la falta de apropiación por parte de la comunidad de las respuestas de los distintos actores humanitarios y de desarrollo, lo que ha influido en la falta de sostenibilidad y replicación de los procesos iniciados y acompañados por las organizaciones: “No hemos logrado que la comunidad se apropie de muchos temas”<sup>347</sup>, indicaban desde PNUD. Por su parte, desde la Casa de los Derechos señalaban que “algo que aplicas acá es muy difícil que ellos (la comunidad) lo sigan replicando”<sup>348</sup>.

Por estos motivos, algunos habitantes de Altos de la Florida, en ocasiones, se quedaban pensativos cuando se les pregunta sobre cómo definirían ellos a su comunidad: “¿Comunidad?... (piensa) Lo que es comunidad aquí no hay. Algunas personas podemos estar muy unidas, meterle trabajo y plata. Siempre nos juntamos los mismos pocos”<sup>349</sup>, reflexionaba un vecino del sector de Piedras Blancas, desplazado desde el Tolima.

Otra habitante del mismo sector también indicaba: “Así como ‘la Comunidad’ no hay. Cada uno está en su cuento. Nos ayudamos algunos cuando necesitamos algo y ya”<sup>350</sup>. Opinión compartida por personas de Altos de la Florida que trabajan para ONGs como la Asociación Codo a Codo:

“¿Comunidad? Aquí siempre trabajan las mismas personas, pero como comunidad aquí tristemente se ha intentado y no se ha logrado. Cada persona se enfoca en sus propios ideales y no en la problemática general. Aquí está el discurso: si a mí no me afecta, no me interesa. No se apropia como algo propio lo que pasa en el barrio”<sup>351</sup>.

---

<sup>342</sup> Entrevista no. 170918-002.

<sup>343</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 17 septiembre 2018.

<sup>344</sup> Grupo de discusión. Trabajadora social de Convivencia. 28 agosto 2018.

<sup>345</sup> Entrevista no. 100917-001.

<sup>346</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>347</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>348</sup> Entrevista no. 090517-001.

<sup>349</sup> Entrevista no. 150416-002.

<sup>350</sup> Entrevista no. 150416-001.

<sup>351</sup> Entrevista no. 030817-001.

Por su parte, desde los agentes de ayuda también indicaban que la situación del tejido social, el debilitamiento comunitario y la falta de unión son rasgos que dificultan mucho la intervención. En este sentido, la coordinadora de Codo a Codo, una de las organizaciones que desde 2001 viene realizando un trabajo continuado respecto al fortalecimiento individual y comunitario, expresaba su frustración:

“Para mí no hay comunidad. Ha sido la frustración número uno, en 15 años tratando de hacer comunidad y no he podido. Primero porque la gente no está aquí por querer estar. Está porque le tocó. Viene de todas partes porque está amenazada. El ideal suyo es salir de aquí cuando puedan. Segundo, el sector está muy dividido por cuestiones culturales porque vienen de todas partes del país. Tercero, está todo el mundo en la ley de la supervivencia y mientras no se tenga la esperanza de resolver las necesidades primarias el resto es complicado”<sup>352</sup>.

Desde la ONU también se analizó que uno de los desafíos más importantes en este tipo de sectores urbanos es “trabajar directamente con una comunidad que vive una situación crítica en términos humanitarios” (García de Castro, 2012: 7 y 8). Ante esta condición, la evaluación del proyecto sobre Seguridad Humana indicó:

“Los líderes se sienten solos, pues la comunidad no participa de los escenarios generados, y la comunidad exige que “los líderes” lo hagan todo; (...) la comunidad mencionó las diferencias-competencia que hay entre los líderes de los sectores y entre los pobladores de uno y otro sector (...) hacen que los conflictos se resuelvan por la fuerza (...) La percepción de que ser líder es para unos pocos, que son los mismos de siempre y que tienen dificultades de comunicación entre ellos y hacia la comunidad, es un imaginario que (...) se ha sostenido en la cotidianidad de la comunidad (...) Los líderes hacen alusión a la falta de pertenencia, unión y empoderamiento (...) También es evidente la falta de relevo generacional en los liderazgos de las organizaciones comunitarias” (Palacios Vásquez, 2016: 15 y 16).

En ese diálogo con las agencias de la ONU, ACNUR y PNUD, admitían que el debilitamiento y la desunión dentro de la comunidad son el tema más complejo para el trabajo del resto de actores humanitarios debido a la falta de comunicación entre los líderes con el resto de población, un desinterés generalizado por los temas de preocupación del barrio y, por lo tanto, por la apropiación para mejorar el territorio:

ACNUR: “La comunidad se mantiene en ese perfil bajo. Son buenos para criticar, recibir y alegar, pero no hacen más. Estamos haciendo muchas evaluaciones de por qué las cosas no han funcionado. Hay un problema de comunicación de los líderes hacia la comunidad y hay un desinterés general porque los líderes también trabajan y mucho. Por ejemplo, ahora (2016) la comunidad tuvo la oportunidad de cambiar las Juntas, pero no lo hicieron. No hay compromiso. No aprovechan lo que se les da”<sup>353</sup>.

#### 4.2.2. La ausencia de trabajo comunitario

La falta de apropiación por parte de la comunidad de las intervenciones ha influido directamente en la ausencia del trabajo comunitario o, incluso, la sustitución de este por las acciones de los actores humanitarios y de desarrollo. En este sentido, ACNUR explicaba que lo anterior, precisamente, retroalimentaba una profunda actitud asistencialista difícil de corregir:

---

<sup>352</sup> Entrevista no. 250516-001.

<sup>353</sup> Entrevista no. 080616-001.

“La gente siempre ha recibido y está mal acostumbrada. Al final entregar mercados como se hizo es asistencialismo. En cuanto al trabajo, todo lo hacíamos nosotros y la gente no lo valoraba porque no lo habían hecho ellos”<sup>354</sup>.

Así, la sustitución del trabajo comunitario también ha afectado a la apropiación comunitaria, analizada en el anterior apartado. En este sentido, el presidente de la JAC del sector 3 se sinceraba al admitir que “cuando la junta tenía el apoyo de ACNUR no necesitaba el acompañamiento de la comunidad”<sup>355</sup>. La reducción de la participación comunitaria fue manifiesta debido al gran apoyo, devenido en dependencia, de determinadas agencias: “Con ellos (ACNUR) nos abrían las puertas. Ahora que se han ido hay que cambiar todo, de tener ese apoyo a no tenerlo, la comunidad es la que va a tener que hacer todo, apoyar los cambios y las obras de infraestructura”<sup>356</sup> (explicación añadida), reflexionaba el presidente de la JAC del primer sector.

Además, la falta de trabajo comunitario también ha provocado la ausencia de un empoderamiento por parte de la comunidad para dialogar con las autoridades locales. A este respecto, la presidenta de la JAC del segundo sector se mostraba preocupada al entender que “si incluso con ACNUR, la Alcaldía y la Gobernación han estado muy pasivas. Tener ciertas cosas como acueducto o alcantarillado sólo lo podemos conseguir con organizaciones. ¿Cómo será cuando no estén?”<sup>357</sup>.

Las agencias de Naciones Unidas son conscientes de la dependencia que se ha generado en la comunidad en este sentido: “A ellos (la comunidad) sólo los escuchan (en las instituciones) si van con nosotros. Cuando un presidente de junta va con ACNUR le atienden, pero si no no”<sup>358</sup> (explicación añadida), admitían desde el ACNUR. Operadores como Kairós que ACNUR y PNUD contrataron para el TSI también son conscientes del enorme poder de influencia que ha tenido el SNU: “Si nosotros (Kairós) montamos un evento y no está Naciones Unidas nadie viene ni participa al menos que regalemos algo. Pero si está Naciones Unidas participan todos los líderes y hay una información clara”<sup>359</sup> (énfasis añadido), indicaban.

#### 4.2.3. El exceso de ayuda, la falta de control y coordinación de las respuestas

Junto con el debilitamiento del tejido social lo que ha influido en la apropiación de las intervenciones y el trabajo comunitario, el programa de seguridad humana (2010-2012) tuvo una carencia en el diagnóstico de Altos de la Florida como un área “con escasa intervención no gubernamental (...) en el pasado” (PNUD, 2011: 84). Sin embargo, como apuntaban organizaciones como Fe y Alegría: “Altos de la Florida ha sido una población manoseada por las organizaciones y fundaciones que hemos trabajado aquí, por la estampida de ayudas que llega a algunos territorios sin ser controlada de alguna forma”<sup>360</sup>.

El severo peso de la asistencia como una respuesta tergiversada por determinadas organizaciones durante un tiempo prolongado ha generado, sobre determinados individuos, una gran dependencia respecto de la ayuda externa, lo que disminuyó su capacidad de resiliencia. Algunos líderes comunitarios relacionan este problema con el peso específico que han tenido las agencias del SNU en el territorio: “A Altos de la Florida lo llamaban ‘la colmena de las organizaciones’ con el proceso de

<sup>354</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>355</sup> *Ibidem*.

<sup>356</sup> Entrevista no. 110917-0011.

<sup>357</sup> Entrevista no.110917-001.

<sup>358</sup> Entrevista no. 300817-003.

<sup>359</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>360</sup> Cartografía social a ONGs. Fe y Alegría. 29 junio 2017.

Seguridad Humana. Llegaron un montón de agencias de las Naciones Unidas y con ellas instituciones, fundaciones y organizaciones para desarrollar proyectos”<sup>361</sup>. En este sentido, la salida de las agencias de la ONU del territorio, la última ACNUR en diciembre del 2017<sup>362</sup>, fue calificada por la comunidad como “un golpe muy duro”<sup>363</sup>.

A este respecto, desde la Asociación Codo a Codo reflexionaban sobre la entrada masiva de dinero y proyectos basados en la oferta institucional de las agencias de las Naciones Unidas: “Cuando entró Naciones Unidas con todo ese dinero lo rompió todo porque el resto de las organizaciones estábamos en un proceso de fortalecimiento, pero la gente entró en la cultura del no pago y de la asistencia”<sup>364</sup>, indicaban. Por su parte, desde la Mesa de Organizaciones de Mujeres de Soacha reflexionaban que “la ONU creó unas burbujas de ensoñaciones porque llegaron muchos millones y se instalaron las prácticas del qué me van a dar, del asistencialismo”<sup>365</sup>.

En Altos de la Florida ha existido una grave falta de coordinación en las acciones de los diferentes actores humanitarios y de desarrollo en el territorio: “Altos de la Florida no es sólo un barrio dividido por sectores sino también por fundaciones”<sup>366</sup>, apuntaba una vecina del barrio que trabaja en la Asociación Codo a Codo. En este sentido, el presidente de la JAC del sector 3 explicaba que “cada organización tiene su zona de influencia en el barrio”<sup>367</sup>.

Una de las principales consecuencias de la falta de coordinación de las acciones por un objetivo común se ha reflejado en la duplicidad de las respuestas y, por lo tanto, en la falta de efectividad de éstas, aspecto que los actores humanitarios en el territorio relacionan directamente con el asistencialismo: “Seguimos patrocinando el asistencialismo porque no se coordina que varias organizaciones estén trabajando en la misma línea sin generar un cambio”<sup>368</sup>, apuntaban desde la UARIV. En este sentido, desde Fe y Alegría entendían que el asistencialismo se genera cuando cuatro o cinco organizaciones hacen la misma actividad: “La gente se cansa, se desgasta y simplemente van a la organización que les va mejor o que más les va a dar”<sup>369</sup>. Así un líder juvenil del sector 1 del barrio aseguraba que las organizaciones siempre tienen que venir a apoyar los procesos que ya están en marcha no a duplicar: “¿Si no trabajamos en conjunto para qué es esto?”<sup>370</sup>.

Replicar esfuerzos y duplicar la respuesta es un síntoma de que, para determinadas organizaciones, han primado sus intereses institucionales y lo que podían ofrecer, por encima de las necesidades de las personas:

Kairós: “Hay una mala atención a la población porque se priman los objetivos de la organización, pero no los de la comunidad. Se podría hacer mejor si trabajáramos todos juntos, pero hay un cruce de horarios y de objetivos. Unos quieren trabajar con jóvenes en el mismo horario y con la misma finalidad que otros. En lugar de unirse, no hay un direccionamiento

---

<sup>361</sup> Entrevista no. 120917-001.

<sup>362</sup> ACNUR en 2018 mantuvo un acompañamiento a través del socio local Opción Legal en materia de legalización.

<sup>363</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>364</sup> Entrevista no. 250516-001.

<sup>365</sup> Entrevista no. 020817-001.

<sup>366</sup> Entrevista no. 030817-001.

<sup>367</sup> Entrevista no. 140917-001.

<sup>368</sup> Entrevista no. 290916-001.

<sup>369</sup> Cartografía social a ONGs. Trabajador social de Fe y Alegría. 29 junio 2017.

<sup>370</sup> Entrevista no. 120917-001.

común entre las organizaciones. ¿Por qué si las organizaciones comparten los objetivos no nos juntamos para hacerlo conjuntamente?”<sup>371</sup>.

Además, esta organización admitía que determinados proyectos no se han realizado con un enfoque basado en el contexto y centralizado en las personas: “Hay algunos programas para los muchachos que no van acordes a lo que ellos necesitan y no pueden utilizarlo a largo plazo, van acorde a lo que la ONG puede ofrecer”<sup>372</sup>. Desde Fe y Alegría lamentaban que las organizaciones no estén pensando en la comunidad sino en la lógica de las agencias: “Le estamos apostando a un tema de cobertura, de conseguir jóvenes como sea para conseguir rellenar planillas”<sup>373</sup>

El análisis en este asentamiento informal también ha revelado que el interés en la oferta institucional ha primado sobre las necesidades de la población, incluso tras la participación comunitaria en diagnósticos participativos. Como critica el presidente de la JAC del sector 3, en la respuesta de los actores ha existido un desfase entre las conclusiones a los diagnósticos realizados con las intervenciones definitivas: “En el diagnóstico participativo del 2006 apareció el tema de la legalización como el principal problema de Altos. Pero el programa de Seguridad Humana del 2010 dejó fuera algo muy importante como la tenencia de la tierra”<sup>374</sup>. En este sentido, ACNUR valoró de manera muy sincera de que “de esa intervención quedó realmente poco y no se nota la intervención de ocho agencias de la ONU”<sup>375</sup>.

Así, para la Asociación Codo a Codo, la duplicidad y la preponderancia de la oferta sobre la necesidad recae sobre el entendimiento de la intervención realizado por el sistema de Naciones Unidas durante el proyecto de Seguridad Humana: “El resto de las organizaciones cuando entró a coordinar OCHA nos dimos cuenta de que venían con el programa listo y que nos teníamos que adecuar a eso. Estábamos siendo cooptados por las Naciones Unidas”<sup>376</sup>, reclamaba su coordinadora, quien recordaba:

“Antes de llegar la ONU teníamos un cuadro con todos los programas. Para hacer efectivo el trabajo, cada organización se encargaba de actividades específicas donde eran expertos. No permitíamos el montaje de varios programas en el mismo horario porque la gente no cumplía y sólo se vinculaban para conseguir los beneficios. Así evitábamos el asistencialismo”<sup>377</sup>.

La duplicidad, síntoma de la falta de coordinación, también se ha producido por una mala o nula gestión de la comunicación: “No hay comunicación de lo que hace cada organización. Yo siempre he peleado por un cronograma de coordinación para saber lo que hace cada organización, cuándo y dónde. Y situarlo en sitios estratégicos del barrio: Ha faltado esa coordinación y canales de comunicación”<sup>378</sup>, explicaba claramente la presidenta de la JAC del sector 2. Una de las razones que apuntan desde el interior del territorio para explicar este problema es por “confrontaciones entre las organizaciones”<sup>379</sup>, “celos institucionales entre ACNUR y PNUD”<sup>380</sup> y porque “prima el afán de protagonismo

---

<sup>371</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>372</sup> Cartografía social. Trabajadora social de la corporación Kairós. 29 junio 2017.

<sup>373</sup> Entrevista no. 140717-001.

<sup>374</sup> Entrevista no. 310519-001.

<sup>375</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>376</sup> *Ibidem*.

<sup>377</sup> Entrevista no. 250516-001.

<sup>378</sup> Entrevista no. 110917-001.

<sup>379</sup> Entrevista no. 140616-001.

<sup>380</sup> Entrevista no. 300817-003.

institucional”<sup>381</sup>, debido a que como argumentaba la UARIV, también hay que pensar cuáles son los índices de efectividad que exigen los donantes: “Abandonar los celos institucionales es complicado porque a todos nos miden por metas cuantitativas y no cualitativas”<sup>382</sup>.

A este respecto, ACNUR y PNUD concluían que “la coordinación es indispensable para evitar las duplicidades”<sup>383</sup> y, por lo tanto, el trabajo conjunto con base a un objetivo común enfrentaría el asistencialismo y el debilitamiento del tejido social, sin embargo, PNUD explicaba que “las agencias de la ONU lo tenemos por política, pero otras organizaciones no lo tienen y es muy difícil inculcarlo”<sup>384</sup>.

Teniendo en cuenta que la integración y la mejora de la coordinación de las respuestas es una de las claves en las intervenciones en asentamientos informales, a pesar de los retos que se acaban de mencionar en Altos de la Florida, una de las particularidades más importantes para la satisfacción de los derechos de la población es la necesidad de fortalecer la construcción de capacidades locales que persiguen garantizar los derechos de los ciudadanos mediante el desarrollo social, es decir, deben fortalecerse los vínculos con las autoridades municipales con el fin de garantizar que las intervenciones externas y comunitarias estén integradas en los procesos y estructuras institucionales locales. Ello puede ayudar a garantizar una mayor sostenibilidad. De esta manera, las evaluaciones de los programas sobre seguridad humana y soluciones duraderas de la ONU en Altos de la Florida concluían, como se explicará con más detenimiento más adelante, que las necesidades y la problemática existente en la zona “desbordan la capacidad del mismo programa” y “es de dimensiones que la cooperación internacional y su gestión es insuficiente”, por lo tanto “la importancia del apoyo institucional” y de que se requiera “la intervención integral del Estado” (García de Castro, 2012: 56; Econometría Consultores, 2016: 19).

Debido a esta escala de vulnerabilidades, es necesario señalar la necesidad de coordinar mejor las diferentes respuestas de las organizaciones humanitarias y de desarrollo para apoyar a las autoridades y otros actores municipales, sumado a la ya mencionada participación de las personas desplazadas, la comunidad de acogida y las organizaciones comunitarias. El éxito de la integración, coordinación y planificación conjuntas, sin embargo, depende, como se ha demostrado en Altos de la Florida, de la capacidad de los municipios para liderar y coordinar a múltiples partes interesadas, en lugar de ser liderados únicamente por el sistema humanitario.

Con el fin de crear capacidades y apoyar a las autoridades locales en el desarrollo de sus estrategias y planes urbanos, la ONU y las ONGs en Soacha han trabajado juntas para ayudar al gobierno a establecer grupos de trabajo de soluciones duraderas. El objetivo de estos mecanismos de coordinación local en el municipio fue el de desempeñar un papel importante en el cambio de las respuestas urbanas, complementando los grupos humanitarios con un enfoque coordinado de múltiples partes interesadas que reunía a los planificadores urbanos, las agencias humanitarias y otros actores que trabajaban en la construcción de soluciones duraderas, resiliencia y capacidad del Estado. Todo ello bajo el liderazgo de las autoridades locales. En Altos de la Florida, no obstante, quedó patente que este enfoque requiere de una inversión no solo en las capacidades de las autoridades locales, sino también en las capacidades de los actores humanitarios para navegar en un entorno político y de desarrollo, manteniendo al mismo tiempo una respuesta humanitaria basada en sus principios.

Para trabajar en este marco, el sistema humanitario en Altos de la Florida han tratado de crear un diálogo constructivo entre los diferentes niveles de gobierno municipal, departamental y nacional, con el fin de

---

<sup>381</sup> Entrevista no. 260516-001.

<sup>382</sup> Entrevista no. 290916-001.

<sup>383</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>384</sup> Entrevista no. 040416-001.

lograr que se reconozca la responsabilidad de la presencia en el asentamiento informal y la atención a la población, al mismo tiempo que se conecta el acceso de ésta con los programas y servicios municipales, así como con las rutas de protección existentes.

El propósito principal ha sido “lograr la presencia de la institucionalidad en Altos de la Florida”<sup>385</sup>, confirmaban desde el PNUD. Este enfoque también se ha convertido en una acción indispensable para el ACNUR:

“Sin el compromiso y la intervención del municipio no es posible alcanzar una verdadera solución. Porque comunidades como las de Altos de la Florida necesitan solucionar problemas muy básicos y es una responsabilidad del Estado. Nuestra intervención debe ser una forma de enganchar al Estado para que se interesen por sus ciudadanos. Todo depende de la voluntad política de cada administración”<sup>386</sup>.

Para lograr mayor presencia de las autoridades locales en los asentamientos informales, las organizaciones humanitarias ejercieron una labor como facilitadoras del diálogo entre los distintos niveles de autoridades y de éstas con la comunidad de Altos de la Florida. Este papel “bisagra”, como se denominaba en el programa de seguridad humana (García de Castro, 2012: 37), tiene el objetivo principal de dotar de sostenibilidad a la respuesta humanitaria mediante el reconocimiento por parte del Estado de esta intervención, así como de los procesos participativos liderados por miembros de la comunidad. Principalmente los jóvenes y las mujeres de Altos de la Florida, tras sus procesos de fortalecimiento de capacidades, están liderando y multiplicando los procesos implementados inicialmente por los actores humanitarios para darles sostenibilidad tras la salida de la ayuda internacional, como se apuntará en los siguientes apartados. Sin embargo, como se señalaba el programa de seguridad humana, para lograr la sostenibilidad es fundamental “el seguimiento de las acciones emprendidas hacia la institucionalidad de estas” (García de Castro, 2012: 55).

Así, ACNUR y PNUD durante el TSI (2012-2018) tenían el objetivo de tejer una “colaboración entre los actores humanitarios y de desarrollo, bilaterales y multilaterales, con el objetivo de trabajar junto con los gobiernos nacionales en la búsqueda de soluciones y la sostenibilidad de las intervenciones, para las personas desplazadas y los miembros de la comunidad local, y en la programación de la recuperación y del desarrollo” (PNUD y ACNUR, 2010: 7). Precisamente, desde el PNUD señalaban que uno de los objetivos fundamentales fue “coordinarse con las autoridades nacionales y promover la consolidación de una política integral de soluciones, basada en las lecciones aprendidas en las áreas de integración local”<sup>387</sup>.

#### 4.2.4. La necesaria intervención del Estado

A pesar de las virtudes del enfoque de resiliencia, la evaluación externa del programa TSI fue contundente a la hora de señalar la necesaria presencia del Estado en asentamientos informales como Altos de la Florida debido a la magnitud de los riesgos necesarios y el papel que puede jugar el sector humanitario:

“Una vez terminada la implementación del TSI en esta comunidad se hizo evidente que la problemática existente en esta zona es de dimensiones que la cooperación internacional y su

---

<sup>385</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>386</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>387</sup> Entrevista no. 040416-001.

gestión es insuficiente y requiere de la intervención integral del Estado (...)” (Econometría Consultores, 2016: 19).

Con anterioridad, la evaluación intermedia del programa sobre seguridad humana también concluía:

“La sostenibilidad depende de garantizar la coordinación constante con la institucionalidad (...) El diseño e implementación de cinco políticas públicas trasciende las posibilidades de un proyecto de cooperación que tiene una duración de dos años. La implementación depende de las instituciones públicas locales” (García de Castro, 2012: 6 y 24).

A nivel individual, ACNUR llegó a la conclusión de que “es voluntad política lo que se necesita porque cualquier proyecto que habla de soluciones y satisfacción de derechos depende de las autoridades. Se necesita la intervención del municipio y siempre hemos tratado de jalonar a la institucionalidad”<sup>388</sup>. Por su parte, desde el PNUD refrendaban esta idea: “Principalmente se necesita voluntad política y un municipio que sea fuerte. Mientras que el municipio de Soacha es muy débil en el tema de gestión”<sup>389</sup>.

La falta de acompañamiento institucional, principalmente por parte de la Alcaldía de Soacha, ha sido uno de los desafíos que el TSI no pudo superar: “El objetivo era sentar al municipio con la comunidad”<sup>390</sup>, indicaban desde ACNUR. Sin embargo, en el PNUD admitían: “No se logró que la institucionalidad estuviera sentada siempre en las reuniones comunitarias. Indiscutiblemente eso ha sido un fallo porque hay que articularse con ellos, ya que nosotros estamos un tiempo determinados y no hemos logrado que se quede la institucionalidad”<sup>391</sup>.

En este sentido, a continuación, se enumeran las causas por las que ha surgido esta dificultad: (i) los cambios constantes de funcionarios e interlocutores de la administración local y (ii) la necesidad de mejorar la transferencia desde la claridad de los logros y resultados a las instituciones. Sin embargo, la evaluación de este programa concluía que el mejoramiento de las condiciones de seguridad humana es posible hasta un punto desde un proyecto de cooperación en un tiempo limitado.

Los actores humanitarios relacionan la ausencia del Estado y la falta de voluntad política con la efectividad y sostenibilidad de la respuesta, por dos causas principales, desarrolladas en los apartados finales de este capítulo:

1. Sin la transferencia a las instituciones tras la salida de las ONGs se interrumpen los procesos y no hay sostenibilidad: “Si no hay un respaldo desde las instituciones eso impide que nadie continúe el trabajo que las organizaciones están haciendo”<sup>392</sup>, apuntaban en la cartografía social desde Fe y Alegría. La misma opinión expresaban desde Kairós: “Es muy difícil tener apoyos por la parte gubernamental. Sin eso, cuando nos vayamos, los grupos que ya están hechos y esos chicos no van a poder continuar con los procesos que debería apoyar el municipio”<sup>393</sup>.
2. La comunidad no se moviliza al ver que no hay respaldo institucional: “La falta de acompañamiento desde las autoridades y el respaldo institucional no ha ayudado a movilizar a la comunidad”, por lo

---

<sup>388</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>389</sup> Entrevista no. 040416-001.

<sup>390</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>391</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>392</sup> Cartografía social a ONGs. Trabajador social de Fe y Alegría. 29 junio 2017.

<sup>393</sup> Entrevista no. 240516-002.

que sin ese acompañamiento “la misma Alcaldía no puede replicar lo que hicimos y la comunidad lo sabe”<sup>394</sup>, apuntaban desde Kairós.

La escala de las necesidades generadas por el desplazamiento urbano y las condiciones en los asentamientos informales como Altos de la Florida van más allá de la capacidad del sector humanitario para satisfacerlas. Los actores no pueden hacer esto solos, puesto que la respuesta está lejos de ser estrictamente humanitaria. De hecho, los desafíos relacionados con la intervención en zonas urbanas, como lo señala la GAUC (2016: 3), son una “preocupación combinada de derechos humanos, desarrollo y asistencia humanitaria”.

Así, este estudio de caso reveló, una vez más, que el diálogo entre los sectores humanitario y de desarrollo es indispensable, todavía más en contextos urbanos informales donde las personas desplazadas internamente y las comunidades de acogida comparten vulnerabilidades. En Altos de la Florida fue fundamental utilizar el enfoque basado en área/asentamiento para permitir el diseño de respuestas que consideraban un contexto espacial específico, las necesidades de la población, sus capacidades y la coordinación con todos los actores presentes en un territorio tan específico. En Soacha, el ejemplo más claro de esta integración indispensable entre el sector humanitario y el de desarrollo se ha observado en el proyecto TSI liderado por igual por ACNUR y PNUD. Esta última agencia, por ejemplo, ha reconocido el imperativo de trabajar con sus colegas humanitarios para encontrar las mejores soluciones para las poblaciones urbanas, sus autoridades locales y los entornos en crisis de desplazamiento prolongado<sup>395</sup>. Así como el PNUD, por su mandato y por la escala general de barrio y comunidad del programa TSI, contó con mayor experiencia en el trabajo con autoridades y servicios públicos, principalmente la Alcaldía de Soacha, los actores humanitarios como el ACNUR jugaron un papel clave para abordar las necesidades urgentes de protección y las vulnerabilidades específicas a nivel individual y familiar.

## 5. El Comité de Impulso: una plataforma resiliente

El caso del Comité de Impulso se ha relevado como un ejemplo de la toma de conciencia por parte de la comunidad y de los actores intervinientes en Altos de la Florida sobre sus propias limitaciones y sobre los logros en el mejoramiento de determinadas acciones gracias al enfoque de resiliencia.

En Altos de la Florida, la Mesa de Organizaciones era una herramienta de coordinación e integración entre la comunidad, las JAC y las ONGs que tenían presencia en el barrio que existió desde el 2001 hasta el 2012. Su objetivo era coordinar la ayuda y trabajar de manera efectiva e integral, para posibilitar la complementariedad y evitar la duplicidad. Además, actuaba como una herramienta de interlocución para que la comunidad expresase sus problemáticas y propusiera soluciones.

En 2012, el proyecto TSI se apoyó en esta herramienta de la Mesa de Organizaciones, rebautizada como Comité de Impulso que se celebraba quincenalmente. El Plan de Acción se elaboró durante el primer Comité de Impulso, con la inclusión de todos los programas y proyectos existentes en este momento en Altos de la Florida:

“El Comité de Impulso ya existía bajo la Mesa de Organizaciones, con las entidades que tienen años y peso en el sector como Visión Mundial y Codo a Codo que proyectaron eso. Esa Mesa era un filtro por el que todos tenían que llegar para exponer

<sup>394</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>395</sup> Entrevista no. 170917-001.

lo que querían hacer en Altos. Porque llegaban fundaciones que tomaban fotos a la gente, decían que iban a montar un proyecto y luego no hacían nada”<sup>396</sup>, explicaba detalladamente el presidente de la JAC del sector 3

Sin embargo, en el análisis de la intervención en Altos de la Florida la comunidad y las organizaciones han señalado dificultades, para lograr una mayor efectividad de esta herramienta de coordinación, relacionadas con la dependencia de la ayuda externa, la falta de compromiso de los actores y la ausencia de apoyo gubernamental:

1. La efectividad del Comité de Impulso se ha visto perjudicada por la dependencia de la comunidad respecto a las agencias de Naciones Unidas: “Si ACNUR no va al Comité de Impulso ni los líderes, ni la población, ni algunas ONGs acuden”<sup>397</sup>, criticaban desde Kairós.
2. A pesar de la dependencia, en Altos de la Florida ha existido una falta de compromiso real por parte de todos los actores para participar en esta reunión, lo que ha disminuido considerablemente su efectividad: “Los Comités de Impulso funcionaron un tiempo, pero hoy en día ya no”<sup>398</sup>, lamentaba un habitante del sector 3. Así, entre abril y septiembre del 2017, tres reuniones no se celebraron o fueron muy breves debido a la presencia de tan sólo tres ONGs sin presencia comunitaria o de liderazgos, ante la ausencia de ACNUR. En 2018, desde enero hasta octubre el Comité de Impulso no se celebró, lo que coincidió con la salida de ACNUR en diciembre del 2017.
3. La ausencia de un apoyo por parte de las autoridades, analizada a continuación, ha influido negativamente en la falta de efectividad de estas reuniones que perseguían, precisamente, la integración en la respuesta por parte de todos los actores, incluida la Alcaldía y la Gobernación de Cundinamarca. A pesar de que el proyecto TSI estipulaba que, cada tres meses, el Comité debía reunirse con las autoridades locales, departamentales y nacionales esto sólo se produjo al inicio del proyecto: “Este año (2016) todavía no tenemos a nadie y no se le ha vuelto a ver (al enlace con la alcaldía)”<sup>399</sup> (énfasis añadido), explicaban desde ACNUR. Por su parte desde el PNUD también se ha criticado esta actitud de la autoridad local:

“La idea del comité era que siempre estuviera la institucionalidad y eso no se logró. Indiscutiblemente hay una falla porque hay que articular con ellos, nosotros estamos por un tiempo determinado y no hemos logrado que se quede la institucionalidad. Debería estar la institucionalidad responsable para lograr acuerdos y un poco más de trabajo en equipo con las otras organizaciones y eso no fue todo el tiempo posible. El Comité de Impulso debería haber sido clave, pero no creo que se lograra lo suficiente o lo esperado. Eso siempre fue muy difícil, pero es necesario porque si no es imposible lograr cambios con impacto”<sup>400</sup>.

En este sentido, una de las decisiones de coordinación más exitosas en el uso del enfoque de resiliencia en Altos de la Florida fue la mejora, a pesar de sus limitaciones, del Comité de Impulso, esta plataforma de reunión de una variedad de actores para acordar e implementar una respuesta colectiva bajo el enfoque común y acordado de resiliencia. Puesto que uno de los objetivos de esta plataforma era convocar a actores que operaban en diferentes sectores humanitarios y de desarrollo nacionales e internacionales y, como una prioridad, a las autoridades locales. En este sentido, esta plataforma ayudaba a fomentar un enfoque común al crear, en primer lugar, una comprensión compartida, para

---

<sup>396</sup> Entrevista no. 310516-001.

<sup>397</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>398</sup> Entrevista no. 300817-002.

<sup>399</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>400</sup> Entrevista no. 170917-001.

informar la planificación, y, en segundo lugar, una visión compartida, lo que dio como resultado un conjunto de prioridades comunes dirigidas a las poblaciones en los sectores específicos del barrio.

El ejemplo del Comité de Impulso de Altos de la Florida resalta el valor agregado potencial de este enfoque común de la resiliencia en contextos urbanos complejos. El hecho de que el enfoque, a primera vista, no se ajuste perfectamente a las estructuras estándar de coordinación humanitaria y sus formas de trabajo, trae beneficios, así como limitaciones, como se está explicando en estos apartados. Respecto a los beneficios, dado que los grupos de trabajo urbanos no están necesariamente obligados a activar o desactivar grupos o sectores individuales, el Comité de Impulso desempeñó un papel contribuyente en la transición a largo plazo hacia la recuperación y la estabilización del barrio. Además, el Comité de Impulso, como plataforma de coordinación multisectorial y geográficamente definida, apoyó de manera efectiva las estructuras de gobernanza de la ciudad, aunque para ello hubiera sido clave tener más voluntad política. Por otro lado, a menudo existían limitaciones relacionadas con los recursos y la sostenibilidad. Como esta estructura basada en un área/asentamiento aún no era común, ni formaba parte de la arquitectura de coordinación humanitaria establecida, era difícil asegurar los recursos financieros y humanos necesarios para apoyarla y, como tal, tuvo un límite de tiempo y estaba vinculada a un proyecto a menudo a corto plazo, como en el caso del TSI.

En el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales para que sean las organizaciones comunitarias las que doten de sostenibilidad a la respuesta humanitaria, Altos de la Florida tenía el gran desafío de reactivar el Comité de Impulso como herramienta de coordinación, protección e incidencia, tras su desarticulación en enero de 2018 coincidiendo con la salida del ACNUR: “Desde enero desaparece todo el Comité de Impulso y la articulación. Es entonces cuando aparecen falencias a nivel social en todos los sectores. No se sabe qué está pasando”<sup>401</sup>, relataban desde la Corporación Kairós en agosto del 2018.

Precisamente el cierre de la intervención de Naciones Unidas en Altos de la Florida reflejó la dependencia de parte de la comunidad respecto a los actores del sistema humanitario, la falta de coordinación y la ausencia de las autoridades locales en este espacio. Todos ellos, retos diagnosticados y analizados a lo largo de este capítulo.

Una carencia en Altos de la Florida era que estas reuniones comunitarias no estaban lideradas por la comunidad, a través de los presidentes de las JAC, sino que eran los actores humanitarios los que llevaban la iniciativa, principalmente el ACNUR. Por ello, cuando actores de ayuda protagónicos salieron del territorio, estos órganos de coordinación casi desaparecieron.

A este respecto, la comunidad fue la primera en aceptar esta realidad, como explicaba la presidenta de la JAC del sector 2:

“La salida de ACNUR fue un momento bastante fuerte porque hemos sentido flacidez, ya que hacia el seguimiento con las organizaciones para el Comité de Impulso. Eso se ha perdido. Se ha visto que al irse ellos, el comité no se ha celebrado. La comunidad ha visto que eso ha quedado suelto cuando ACNUR y otras organizaciones han salido. Por eso las personas han perdido el interés por ir al comité”<sup>402</sup>.

Además de la comunidad, el PNUD y el ACNUR admitieron que conocían el riesgo del desmantelamiento del Comité de Impulso tras su salida: “Todos esperábamos que cuando saliera Naciones Unidas eso no iba a quedar. El comité logró cierta articulación e impacto entre las instituciones

---

<sup>401</sup> *Íbidem*.

<sup>402</sup> Grupo de discusión. Presidenta de la JAC del sector 2. 17 septiembre 2018.

que estábamos allí, pero la comunidad y los líderes no entendieron que eso era de ellos<sup>403</sup>, razonaban desde el PNUD. Por su parte, en ACNUR expresaban estar esperanzados en que “el Comité de Impulso, como herramienta de organización y comunicación, se replique y sea sólo un impasse. Era el único momento para saber quién estaba y para qué en la zona, para promover que estábamos haciendo todos. Además, era una herramienta de protección. Espero que se den cuenta de que Naciones Unidas ya se ha ido”<sup>404</sup>.

En el análisis de esta situación la Corporación Kairós y la Defensoría del Pueblo valoraron que los actores del sistema humanitario deberían controlar más su influencia sobre este tipo de comunidades: “La articulación que tenía ACNUR lamentablemente se disolvió con su partida. Los temas que abrió la agencia no sabemos qué ha pasado con ellos: legalización, seguridad, acueducto y alcantarillado...”<sup>405</sup>, se lamentaban desde la corporación. Por su parte, la Defensoría indicaba que el impacto de la salida de ACNUR de un territorio como Altos de la Florida se ha producido por “un protagonismo muy grande. Quizá era quien ayudaba a mantener activo ese espacio”<sup>406</sup>.

Sin embargo, las organizaciones humanitarias no sólo han centrado su diagnóstico en su manera de intervenir. La debilidad del tejido social ha sido la otra causa que han esgrimido para entender por qué el Comité de Impulso desapareció durante buena parte del 2018: “La debilidad del trabajo comunitario se vio porque después de que se fue ACNUR se acabó el comité. Por más que hemos intentado con los presidentes convocarlo no se ha podido. Están trabajando cada uno por su lado”<sup>407</sup>, criticaban desde la Asociación Codo a Codo. Precisamente, su coordinadora reclamaba un mayor compromiso de los presidentes de las JAC: “Cuando ACNUR se fue y los comités terminaron vino la ausencia de ellos (los presidentes de las JAC) en los procesos que otras entidades acompañamos”<sup>408</sup>. Una crítica similar se lanzaba desde Convivencia: “Los líderes se tenían que haber preocupado de seguir convocando el comité con la salida de ACNUR, pero eso no se produjo”<sup>409</sup>.

En este sentido, la falta de inclusión de una parte más amplia de la comunidad también ha reducido la efectividad del comité, como señalaba un líder juvenil del sector 1: “Hay que invitar a la población a que participe, no hacer del comité un canal privado. Hay personas que no saben que hay un comité. Sabemos que se van a infiltrar personas negativas de la comunidad, pero también es una manera de empoderarse frente a ellas y demostrarles que hay una comunidad unida”<sup>410</sup>.

Una de las barreras del comité fue que perdió su carácter inclusivo, de voces que, pese a no tener un rol de liderazgo en la comunidad, eran necesarias por “tener la perspectiva del vivir diario. Que nuestras voces no sólo se puedan oír, si no que sean escuchadas activamente”<sup>411</sup>, reclamaba una vecina del sector 3.

Junto con la dependencia y la falta de apropiación e inclusión del Comité de Impulso, una mala gestión de la comunicación también frenó su celebración. El ACNUR y la Defensoría del Pueblo estimaban que la pérdida de efectividad y coordinación se debe a que algunas organizaciones están preocupadas por lograr los objetivos de sus proyectos y la justificación ante los donantes. En este sentido, ambas instituciones criticaban las acciones con daño que determinados actores han tenido en el territorio:

---

<sup>403</sup> Entrevista no. 140818-001.

<sup>404</sup> Entrevista no. 130918-001.

<sup>405</sup> Grupo de discusión. Trabajador social de la Corporación Kairós en Soacha. 30 agosto 2018.

<sup>406</sup> Entrevista no. 060918-002.

<sup>407</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo en Altos de la Florida. 30 agosto 2018.

<sup>408</sup> Entrevista no. 150818-001.

<sup>409</sup> Entrevista no. 280818-001.

<sup>410</sup> Entrevista no. 270818-001.

<sup>411</sup> Grupos de discusión. Vecina del sector 3. 17 septiembre 2018.

ACNUR: “Hay organizaciones que buscan al pobre para justificar el gasto de plata. Siguen llegando nuevas entidades a territorios ya trabajados y se tiran todo el proceso de coordinación”<sup>412</sup>.

La última barrera identificada durante el proceso de devolución de esta investigación, en relación con la importancia del Comité de Impulso, fue que éste no se pudo convertir en un sendero de gobernabilidad eficaz para que la institucionalidad fuera participe de estas reuniones: “Es muy difícil lograr que las autoridades estén sentadas. Las instituciones junto con la comunidad deberían liderar estos espacios y que fueran traspasados a ellos”<sup>413</sup>, reflexionaban desde el PNUD.

Sin embargo, frente a los desafíos planteados hacia un órgano de coordinación tan importante como el Comité de Impulso, el grupo de discusión celebrado para la devolución de esta investigación logró determinados resultados prácticos que consiguieron reactivar el Comité de Impulso, el cual a día de hoy se vuelve a celebrar quincenalmente en Altos de la Florida.

A este respecto, organizaciones como ACNUR, Convivencia y la Casa Pastoral, así como miembros destacados de la comunidad, expresaron cómo la utilización de esta metodología de investigación ha servido para, por medio del grupo de discusión celebrados entre la comunidad y el sector humanitario, reactivar el Comité de Impulso. El ACNUR señaló que esta investigación “sirve para potenciar aquellos procesos como el Comité de Impulso que se han dejado. Con este análisis se dan cuenta de los desafíos que tienen y cómo resolverlos”<sup>414</sup>. Por su parte, desde Convivencia indicaron que “hay que aprovechar los resultados que esta investigación está socializando para que las organizaciones y la comunidad vuelva a activar el Comité de Impulso. Que las organizaciones y los líderes puedan tomar la devolución de esta investigación como una movilización de nuevo del comité para aprender de los errores y proponer un nuevo rumbo”<sup>415</sup>. “Un nuevo empezar”, con esas palabras definieron desde la Casa Pastoral a esta investigación: “Han salido viejos y nuevos retos pero con nuevas estrategias y caminos a seguir”<sup>416</sup>. Finalmente, desde la comunidad también quisieron expresar que este estudio “nos ha demostrado hoy que los que tenemos que estar interesados somos la comunidad, los que estamos aquí y queremos participar. Tenemos que enlazarnos fuerte nosotros y jalar a la Alcaldía”<sup>417</sup>.

Presidente de la JAC del sector 1: “En el día de hoy es una buena oportunidad para reactivar el comité, ya que nos hemos reunido por esta investigación. La propuesta es la siguiente, el Comité de Impulso es un espacio muy importante para reunirnos, pero todos tenemos que poner ganas y participar. Es una obligación de todos. Hoy es un día importante para que volvamos a esos tiempos en los que nos reuníamos cada quince días. Debemos hacerlo porque es bonito haber llegado aquí y ver a tantas personas de todos los sectores participando en esta devolución de la investigación. Nos vamos hoy con una enseñanza para reactivar el comité. Muchas gracias por eso Pablo”<sup>418</sup>.

Otro resultado práctico de la devolución de esta investigación fue que, en el primer Comité de Impulso celebrado en 2018, después de su reactivación tras el grupo de discusión, se generaron calendarios y cronogramas de las respuestas comunitarias y humanitarias como una herramienta de integración y coordinación en Altos de la Florida: “Habíamos intentado de todas las maneras posibles hacer un

<sup>412</sup> Entrevista no. 130918-001.

<sup>413</sup> Entrevista no. 140818-001.

<sup>414</sup> Entrevista no. 130918-001.

<sup>415</sup> Entrevista no. 280818-001.

<sup>416</sup> Grupo de discusión. Coordinadora de la Casa Pastoral de Altos de la Florida. 30 agosto 2018.

<sup>417</sup> Grupo de discusión. Presidenta de la JAC del sector 2. 17 septiembre 2018.

<sup>418</sup> Grupo de discusión. Presidente de la JAC del sector 1. 17 septiembre 2018.

calendario sobre la respuesta de las organizaciones y no había sido posible hasta ahora”<sup>419</sup>, recordaban desde la Asociación Codo a Codo.

Junto con la necesidad de gestionar mejor la organización del trabajo comunitario y de los actores humanitarios en el sector, la comunicación desde el comité y las JAC al resto de la comunidad surgió, durante el grupo de discusión, como una oportunidad de mejora: “Los líderes comunales se sienten desamparados por el resto de la comunidad. Se tienen que crear formas de comunicar a través de las nuevas tecnologías y poner las reuniones en horarios y días diferentes para que pudiera acudir más gente”<sup>420</sup>, planteaba un líder juvenil del sector 1. En este sentido, el presidente de la JAC del mismo sector valoró positivamente, durante la devolución, la idea de poner las reuniones en horarios diferentes y “buscar más métodos para que la gente sepa lo que se ha hecho y se va a hacer. Eso es importante”<sup>421</sup>.

Mejorar la comunicación tenía implícito ampliar la participación comunitaria en el Comité de Impulso. Desde la comunidad se preguntaban: “¿Cómo con los resultados que ha dado este trabajo de investigación se podría apoyar una integración de personas que no han estado en estos espacios?”<sup>422</sup>.

A este respecto, para que el comité fuera efectivo era “imprescindible que la gente se impregne un poco más por la situación que vive el barrio en este momento”<sup>423</sup>, valoraba este líder juvenil del sector 1, apoyado por la Asociación Codo a Codo: “El comité hay que replantearlo, conformarlo y orientarlo para que las juntas se abran a una mayor participación e inviten a todas las organizaciones”<sup>424</sup>.

Para ello, las organizaciones y la comunidad hicieron, durante la devolución, una reflexión sobre la baja participación en este tipo de reuniones y en las JAC, especialmente de mujeres y jóvenes cuando son los que más participan en los grupos comunitarios: “Cuando vamos a organizaciones de base, las mujeres y los jóvenes son los más activos. Los hombres están más dedicados a temas políticos que a comunitarios. Pero si las asociaciones son de mujeres y jóvenes, ¿por qué no están en las juntas?”<sup>425</sup>, reflexionaban desde la Asociación Codo a Codo. Por este motivo, desde el sector humanitario se planteó la necesidad de seguir trabajando para que las mujeres y los líderes juveniles comiencen a participar más en el Comité de Impulso para hacerse cargo en un futuro de las juntas: “Hay líderes naturales que no necesitan el apoyo de las organizaciones para continuar con el trabajo comunitario desde las juntas y el comité”<sup>426</sup>, planteaban desde Convivencia.

A modo de epílogo, el Comité de Impulso celebrado en octubre del 2018 fue el primero desde la salida de ACNUR en 2017 y el último en el que participó esta investigación (véase fotografía en Anexo 8). Dicha reunión comunitaria sirvió para plantear los siguientes principios del Comité de Impulso y revalorizarlo como una herramienta pegada al contexto específico y con un enfoque centrado en las necesidades y capacidades de las personas, a través del pensamiento y las acciones integradoras entre todos los actores participantes.

De esta manera, el Comité de Impulso como escenario estratégico de gestión, organización y coordinación con vocación de permanencia se planteó como la construcción de sinergias en busca de la sostenibilidad de la respuesta humanitaria entre las organizaciones, la comunidad, las autoridades y el sector público. Sus objetivos principales eran:

- a. Alcanzar la cohesión inter-organizativa y comunitaria para aumentar la efectividad y disminuir la duplicidad, mejorando la comunicación.

<sup>419</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 17 septiembre 2018.

<sup>420</sup> Entrevista no. 27 agosto 2018. Líder juvenil del sector 1 y coordinador de la escuela de fútbol.

<sup>421</sup> Grupo de discusión. Presidente de la JAC del sector 1. 17 septiembre 2018.

<sup>422</sup> Grupos de discusión. Vecina del sector 3. 17 septiembre 2018.

<sup>423</sup> Grupo de discusión. Líder juvenil del sector 1 y coordinador de la escuela de fútbol. 17 septiembre 2018.

<sup>424</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 17 septiembre 2018.

<sup>425</sup> Grupo de discusión. Vecina del sector 2 y trabajadora de la Asociación Codo a Codo. 17 septiembre 2018.

<sup>426</sup> Entrevista no. 280818-001.

- b. Trabajar en red para fortalecer y construir capacidades colaborativas para la puesta en marcha de redes de protección e incidencia con las autoridades locales.
- c. Analizar los riesgos de protección en Soacha y Altos de la Florida.

Cinco son los objetivos específicos del Comité de Impulso:

1. Dar continuidad a la coordinación y evitar la duplicidad: “Los actores participantes tienen que tener el compromiso de celebrarlo cada 15 días”, indicaban desde el PNUD<sup>427</sup>.
2. Dotar de sostenibilidad a la respuesta. La salida de la ONU obliga a un trabajo más conjunto de las organizaciones, así como a “revitalizar el comité con la comunidad y las organizaciones que van a permanecer para hacer un plan del territorio a cinco años”, planteaban desde la Asociación Codo a Codo<sup>428</sup>.
3. Lograr la participación de las autoridades, ya que, como aseveraban desde el PNUD, siempre tendría que estar sentada la institucionalidad.
4. Fortalecimiento del tejido social. El comité tiene que apoyar la unión del barrio y que no esté dividido por sectores y fundaciones como ocurre ahora, indicaban desde la Asociación Codo a Codo.
5. Participación comunitaria mediante la apertura del espacio a las personas nuevas que llegan al territorio y, sobre todo, a los jóvenes y mujeres, señalaban desde Convivencia.

Algunos de los resultados planteados por el Comité de Impulso son:

1. Apoyo a la mesa de legalización interinstitucional.
2. Fortalecimiento del espacio de interlocución y seguimiento de las respuestas.
3. Garantía de no sustitución de las obligaciones del Estado.
4. Apoyar la construcción de múltiples niveles de capacidades.
5. Acceso a programas, servicios y rutas de protección.

De esta manera, el trabajo en red permitió articular el enorme esfuerzo de generación de conexiones con contactos en todas las esferas de responsabilidad. En sí mismo, como reflexionaban desde el PNUD, el Comité de Impulso ha sido “un proceso de resiliencia porque son los líderes los que convocan. Los presidentes de las juntas y la comunidad se han empoderado para tratar los temas del barrio”<sup>429</sup>. A pesar de la enorme importancia de haber desarrollado esta herramienta, como ya se ha analizado en el anterior capítulo, todas las organizaciones coinciden en que el comité ha tenido muchas dificultades como sistema articulador: “Debería ser y haber sido más clave”, lamentaban desde el PNUD<sup>430</sup>.

## 6. Recapitulación

El análisis del trabajo del sistema humanitario, el Estado colombiano y la comunidad en Altos de la Florida, en distintas etapas, ha permitido observar una serie de retos que el sector se encuentra en este tipo de contextos urbanos informales, especialmente, a la hora de implementar un enfoque de resiliencia. Desafíos que se relacionan entre sí y que permiten a la comunidad humanitaria reflexionar sobre cómo mejorar su respuesta y hacerla más efectiva.

A menudo, las respuestas en asentamientos informales con población desplazada han estado enfocadas, como su idiosincrasia así lo planteaba, en asegurar la supervivencia de las personas, pero no

---

<sup>427</sup> Entrevista no. 030817-001.

<sup>428</sup> Cartografía social a ONGs. Trabajadora social de Convivencia. 29 junio 2017.

<sup>429</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>430</sup> Entrevista no. 300817-003.

necesariamente con una perspectiva de resiliencia como satisfacción de derechos. El equilibrio entre satisfacer las necesidades a corto plazo, la supervivencia, y las consideraciones a largo plazo, la recuperación con dignidad de la autonomía de la población todavía supone, a día de hoy, un gran desafío para las organizaciones humanitarias en contextos urbanos.

Trabajar en un asentamiento informal como Altos de la Florida implica un difícil balance entre la asistencia necesaria en situaciones de emergencia, como lo son la llegada de población desplazada internamente, durante un tiempo que permita la estabilización de estos individuos-familias, pero sin degenerar, como ha ocurrido en algunos casos, en la creación de personas dependientes de la ayuda, lo que reduce su resiliencia. En el caso colombiano esta limitación está muy relacionada con la llegada de población víctima, principalmente, personas desplazadas internamente por el conflicto armado y la violencia a las ciudades.

Esta relación de dependencia entre beneficiario-sistema humanitario ha obstaculizado la generación de una comunidad urbana, debilitando el tejido social y, por lo tanto, la participación y preocupación de una parte de la comunidad en las necesidades del territorio, es decir, la resiliencia individual y comunitaria. Otro de los retos identificado es que el asistencialismo y el debilitamiento del tejido social se han visto beneficiados por la falta de integración de las acciones de los actores humanitarios y de desarrollo para los que, en algunos casos, ha primado su oferta institucional sobre las necesidades de la población, provocando duplicidad en las respuestas y, por lo tanto, una reducción en la efectividad de la intervención.

En este sentido, el estudio de caso en Altos de la Florida ha demostrado la necesidad de invertir y apoyar procesos de integración, coordinación y planificación liderados localmente para abordar los impactos del desplazamiento y ayudar a las ciudades a enfrentar dichos impactos. Por este motivo, en Altos de la Florida, las organizaciones humanitarias y de desarrollo han reconocido la necesidad de aplicar enfoques integrales y holísticos entre todos los actores. Actores, los cuales, han utilizado diferentes términos para referirse a este principio y a la necesidad de una integración en la respuesta en un contexto urbano informal específico: “Es necesario trabajar juntos”<sup>431</sup>, “generar asociaciones”<sup>432</sup>, “esfuerzos complementarios y coordinados de colaboración”<sup>433</sup>, “formar equipo y unirse para responder”<sup>434</sup> e “interactuar”<sup>435</sup>.

En este sentido, el sector humanitario en su conjunto ha reflejado su preocupación ante la magnitud de los riesgos que enfrentan en contextos urbanos informales, es decir, la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población. De esta manera las ONGs y las agencias de la ONU han denunciado una grave falta de presencia institucional sin la que no es posible alcanzar soluciones estables y duraderas.

Además de los retos, el análisis del trabajo de los actores en Altos de la Florida también ha permitido extraer una serie de lecciones aprendidas y la conclusión de que la construcción de la resiliencia de la población es la mejor manera para fortalecer la satisfacción de sus derechos.

En el caso de Altos de la Florida, el fortalecimiento de capacidades se ha realizado mediante la estrategia de espacios de protección, zonas comunitarias seguras centradas en, mediante procesos participativos e inclusivos, generar oportunidades económicas, fortalecer el tejido social y las capacidades de liderazgo. Asimismo, ha quedado demostrado que para lograr una construcción de resiliencia eficaz y sostenible es necesaria la integración de las respuestas de diferentes actores, principalmente, garantizando que el

---

<sup>431</sup> Entrevista no. 110717-002.

<sup>432</sup> Entrevista no. 170917-001.

<sup>433</sup> Entrevista no. 080616-001.

<sup>434</sup> Entrevista no. 240717-001.

<sup>435</sup> Entrevista no. 260516-001.

diálogo entre los sectores humanitario y de desarrollo sea indispensable y, además, fortaleciendo las capacidades de las autoridades locales, incluso cuando, como se ha advertido en Soacha, los recursos y la voluntad política son limitados. Ante esta situación, el enfoque basado en el fortalecimiento de las capacidades locales para construir resiliencia ha permitido dotar de sostenibilidad a las acciones de los actores del sistema humanitario, mediante la creación de grupos u organizaciones de base y comunitarias. Un enfoque que ha logrado dejar unas capacidades instaladas en la comunidad.



## Capítulo 5. Conclusiones

### 1. Introducción

Dado que estas conclusiones van a responder directamente a la pregunta de investigación que se planteaba al inicio de este trabajo, se recuerda que la cuestión principal era: ¿cómo se puede mejorar la respuesta humanitaria al desplazamiento urbano en asentamientos informales a través de la implementación del enfoque de resiliencia? O formulado de otra manera: ¿qué oportunidades brindan, a la acción humanitaria, las políticas de resiliencia para responder al desplazamiento urbano en asentamientos informales? Además, en esta conclusión, también se da respuesta a los objetivos específicos del estudio que eran:

1. Entender la situación de vulnerabilidad de la población en asentamientos informales, especialmente, la de los desplazados urbanos.
2. Estudiar las tipologías de intervención humanitaria en asentamientos informales y la llegada del uso del enfoque de resiliencia.
3. Analizar la implementación del enfoque de resiliencia de una manera práctica, así como la percepción de sus logros y limitaciones.

Para dar respuesta a todo lo anterior se diseñó un estudio que comenzó con una revisión de literatura en torno al contexto de estudio (los asentamientos informales y el desplazamiento urbano) y el área de estudio (la respuesta humanitaria en contextos urbanos y el uso del enfoque de resiliencia). Este proceso continuó con el trabajo de campo, a través de la estrategia metodológica del estudio de caso, basado en una aproximación de carácter cualitativa (entrevistas en profundidad, cartografías sociales y grupos de discusión) y complementado con datos cuantitativos (encuesta). El estudio de caso de esta investigación se hizo entre 2016 y 2019 en el asentamiento humano de Altos de la Florida, situado en una zona informal del municipio de Soacha (Cundinamarca, Colombia). A continuación, se presentan los principales resultados de esta investigación.

### 2. Principales resultados

**Resultados del objetivo específico 1: Entender la situación de vulnerabilidad de la población en asentamientos informales, especialmente, de los desplazados urbanos.**

Los asentamientos informales son un exponente a nivel mundial del rápido proceso de urbanización y del crecimiento demográfico descontrolado asociado a condiciones de migración rural-urbana y, como en el caso colombiano, a desplazamientos internos masivos causados por el conflicto armado y la violencia generalizada. Además, estos contextos urbanos informales se han convertido en un escenario priorizado por la comunidad humanitaria debido a la situación de vulnerabilidad de sus habitantes: comunidad local en situación de pobreza y desplazados urbanos, quienes han encontrado en estos espacios la última alternativa para un supuesto refugio en la ciudad. Supuesto refugio porque las condiciones de fragilidad urbana y violencia, que caracterizan estos asentamientos informales, no hacen más que incrementar la vulnerabilidad de la población. Por un lado, los débiles marcos de gobernanza han convertido a estos entornos en territorios urbanos sin Estado, con graves carencias de infraestructuras y servicios básicos. Por otro lado, esta ausencia de fuerza pública ha abierto las puertas de estas áreas urbanas a actores armados ilegales, causantes de las situaciones de violencia armada

urbana, la cual es el detonante de nuevos desplazamientos, en el caso colombiano, de carácter intraurbano.

En Altos de la Florida el detonante de la situación de vulnerabilidad de la población ha sido la informalidad del asentamiento, es decir, el no reconocimiento, por parte de las autoridades locales, de este territorio como parte de la ciudad de Soacha. La informalidad de este asentamiento, su principal característica, es la que detona una serie de rasgos en torno a la carencia de servicios, de infraestructuras y un alto nivel de inseguridad. Una de las características diferenciales de las ciudades en Colombia es que su proceso de urbanización y crecimiento poblacional ha estado marcado por el conflicto armado principalmente por una consecuencia clave de éste: el desplazamiento de millones de personas y su recepción mayoritaria en las zonas urbanas del país. Este fenómeno también ha marcado la creación y expansión de los asentamientos informales como esos espacios de supuesta alternativa de refugio urbano, no sólo para las personas desplazadas internamente sino también para población en situación de pobreza y migrantes económicos de zonas rurales.

Soacha, como municipio, y Altos de la Florida, como asentamiento humano, son tan solo dos ejemplos de una realidad que se extiende a lo largo del país y cuyas características han permitido analizar la situación de vulnerabilidad de sus habitantes. La informalidad es el detonante de la situación de vulnerabilidad en este tipo de barrios, puesto que los problemas relacionados con la carencia de servicios e infraestructuras se derivan de la informalidad y de la ausencia estatal en estos entornos urbanos. En el caso de Altos de la Florida el mayor reclamo de la comunidad, junto con la legalización de los sectores, es la llegada del acueducto y el alcantarillado, así como de los servicios de salud y educación. Por último, la posición geoestratégica de determinados barrios en la periferia de las ciudades colombianas, como es el caso de Altos de la Florida, junto con la ausencia de presencia estatal y fuerza pública han provocado que actores armados ilegales con intereses económicos derivados del narcotráfico y la venta ilegal de tierras, principalmente, coopten estos territorios y sometan a sus habitantes a graves situaciones de violencia y, en última instancia, casos de desplazamiento intraurbano gota a gota ante la imposibilidad de seguir viviendo en sus hogares.

**Resultados del objetivo específico 2: Estudiar las tipologías de intervención humanitaria en asentamientos informales y la llegada del uso del enfoque de resiliencia.**

Cuando actualmente existe el mayor número de personas desplazadas de la historia, la mayoría en zonas urbanas, (IDMC, 2020), se ha reconocido que la asistencia y la protección humanitarias no son suficientes para reducir significativamente el fenómeno y que, por lo tanto, son críticas las respuestas efectivas hacia el desarrollo (ALNAP, 2018: 127). La intervención en asentamientos informales (contexto específico), con desplazados urbanos y comunidades locales de acogida (centrado en las personas), supone un desafío, pero también una oportunidad para seguir abordando las consecuencias de la fracasada y artificial división entre lo humanitario y el desarrollo.

*La generación de dependencia, fruto del asistencialismo prolongado, ocurre en contextos donde, a menudo, las comunidades urbanas han visto debilitado su tejido social en parte fruto de dicho asistencialismo.*

Estos contextos y el trabajo con esta población demuestran que ya no es posible una ayuda humanitaria que cubra las necesidades urgentes, mientras las causas profundas de la vulnerabilidad, a largo plazo y estructurales, permanecen sin atención (Mowjee et al., 2015: 18). Así, el objetivo de la NWoW ayuda a dotar de un mayor énfasis a la resiliencia, es decir, a la construcción de capacidades y a la protección, con el fin de abordar las causas fundamentales de la inestabilidad, la vulnerabilidad, la exclusión y el

conflicto (ICVA, 2017: 3). En definitiva, los debates actuales en torno a la protección en acción humanitaria, especialmente en contextos urbanos, sitúan a ésta bajo los enfoques que otorgan un peso específico, además de a la reducción de la vulnerabilidad, a la construcción de capacidades tanto de las poblaciones afectadas, comunidades locales de acogida y desplazados urbanos, como a los agentes y el gobierno local, es decir, a la construcción de resiliencia.

*Las intervenciones de asistencia prolongada basadas en el mandato de cada organización pueden generar dependencia en la población respecto de la ayuda externa.*

De esta manera, las tendencias actuales de la ayuda humanitaria en ciudades combinan el paradigma de centrar la intervención en las personas, junto con la complementariedad de los distintos actores, con el fin de conseguir respuestas más eficientes a las necesidades de los desplazados urbanos, promoviendo su inclusión e integración en la comunidad de acogida. En definitiva, esto brinda un marco de desarrollo a largo plazo y de soluciones más sostenibles (World Bank, 2017: 10).

*El enfoque de construcción de resiliencia para fortalecer las capacidades locales en entornos seguros informa las respuestas a corto y largo plazo y dota de sostenibilidad a la respuesta humanitaria.*

En concreto, el análisis del trabajo del sistema humanitario, el Estado colombiano y la comunidad en Altos de la Florida, en distintas etapas, ha permitido observar que, a menudo, las respuestas en asentamientos informales con población desplazada han estado enfocadas, como su idiosincrasia así lo planteaba, en asegurar la supervivencia de las personas, pero no necesariamente con una perspectiva de resiliencia como satisfacción de derechos. El equilibrio entre satisfacer las necesidades a corto plazo, la supervivencia, y las consideraciones a largo plazo, la recuperación con dignidad de la autonomía de la población todavía supone, a día de hoy, un gran desafío para las organizaciones humanitarias en contextos urbanos.

Trabajar en un asentamiento informal como Altos de la Florida implica un difícil balance entre la asistencia necesaria en situaciones de emergencia, como lo son la llegada de población desplazada internamente, durante un tiempo que permita la estabilización de estos individuos-familias, pero sin degenerar, como ha ocurrido en algunos casos, en la creación de personas dependientes de la ayuda, lo que reduce su resiliencia. En el caso colombiano esta limitación está muy relacionada con la llegada de población víctima, principalmente, personas desplazadas internamente por el conflicto armado y la violencia a las ciudades.

En el caso de Altos de la Florida, como se plantea en los resultados del objetivo específico 3, el fortalecimiento de capacidades se ha realizado mediante la estrategia de espacios de protección, zonas comunitarias seguras centradas en, mediante procesos participativos e inclusivos, generar oportunidades económicas, fortalecer el tejido social y las capacidades de liderazgo. Asimismo, ha quedado demostrado que para lograr una construcción de resiliencia eficaz y sostenible es necesaria la integración de las respuestas de diferentes actores, principalmente, garantizando que el diálogo entre los sectores humanitario y de desarrollo sea indispensable y, además, fortaleciendo las capacidades de las autoridades locales, incluso cuando, como se ha advertido en Soacha, los recursos y la voluntad política son limitados. Ante esta situación, el enfoque basado en el fortalecimiento de las capacidades locales para construir resiliencia ha permitido dotar de sostenibilidad a las acciones de los actores del sistema humanitario, mediante la creación de grupos u organizaciones de base y comunitarias. Un enfoque que ha logrado dejar unas capacidades instaladas en la comunidad.

**Resultados del objetivo específico 3: Analizar el enfoque de resiliencia de una manera práctica, así como la percepción de sus logros y limitaciones.**

*La falta de coordinación de las acciones de los distintos actores disminuye la efectividad de la intervención.*

Los enfoques de construcción de resiliencia parten, fundamentalmente, de la implementación de procesos participativos e inclusivos que benefician a toda la comunidad y a las autoridades locales. En este sentido, para elegir las áreas de intervención a través de este enfoque es necesario la implementación de diagnósticos participativos. Así, en Altos de la Florida la comunidad, las ONGs, las agencias de la ONU y las autoridades locales indicaron que las áreas de respuesta esenciales para casos de desplazamiento urbano eran (i) la generación de oportunidades económicas para recuperar la autonomía, (ii) el fortalecimiento del tejido social con un enfoque de género y edad, y (iii) el fortalecimiento de las habilidades de liderazgo comunitarias para dar sostenibilidad a las respuestas tras la salida de los agentes de ayuda externos.

Además, el sistema humanitario de Altos de la Florida, a pesar de implementar nuevas formas de trabajar con el enfoque de resiliencia, también señaló que el propio sector está todavía enfrascado en repensar determinadas idiosincrasias de sus respuestas a crisis en zonas urbanas más allá del objetivo de salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano a través de acciones de emergencia. A pesar de que en los últimos años ha aumentado el reconocimiento sobre la necesidad de mejorar las respuestas humanitarias en contextos urbanos, todavía estas crisis persisten como un desafío actual, ya que un gran número de actores humanitarios internacionales no son operacionalmente eficaces en estos entornos y el enfoque de resiliencia no es el preferencial para algunos actores de tendencia más humanitaria-emergencias. Las vivencias en Altos de la Florida, por lo tanto, son un reflejo de la experiencia en primera línea de la respuesta humanitaria en uno de estos asentamientos humanos en zonas informales de determinadas ciudades de Colombia. Espacios de supuesto refugio urbano donde la población local en situación de pobreza ha acogido a víctimas de desplazamiento interno, motivo por el cual la comunidad humanitaria internacional y ONGs locales tuvieron el imperativo humanitario de responder y, la propia respuesta, evolucionó de una asistencia humanitaria de emergencia hacia un enfoque de desarrollo de capacidades, es decir, de construcción de resiliencia.

Ante esta situación, el sector humanitario colombiano, presente en Altos de la Florida, más acostumbrado a responder a crisis en situaciones de emergencia en áreas rurales y campamentos, se vio desafiado por el nivel de vulnerabilidad de las personas, producido por las propias características de la fragilidad de estos entornos urbanos y por las necesidades, también de protección, surgidas de las situaciones de violencia urbana. Sin embargo, esta realidad también se convirtió en un contexto de oportunidad para avanzar hacia respuestas humanitarias más adecuadas y efectivas ante las crisis urbanas por medio de las políticas de resiliencia. Por ello, Naciones Unidas implementó dos proyectos piloto a nivel mundial en Altos de la Florida y Soacha sobre seguridad humana (2010-2012) y soluciones duraderas (2012-2018) en contextos urbanos.

Algunos de los retos que los actores humanitarios se encontraron fueron el tener que trabajar con la limitación de un tejido social más debilitado y poco cohesionado, exacerbado por situaciones de violencia y desplazamiento. Este factor incrementó, al inicio, el asistencialismo de respuestas a corto plazo y programadas como silos, es decir, basadas más en la oferta institucional que en las necesidades de la población, lo cual degeneraba en una mayor dependencia de las comunidades que recibían el apoyo. Todo ello en contra de lo que, años más tarde, promulgarían las políticas de resiliencia. En este

sentido, como se ha observado en esta investigación, las crisis en zonas urbanas también desafían la naturaleza del sector ante las múltiples respuestas poco integradas de actores diversos y, principalmente, con necesidades que sobrepasan la capacidad y responsabilidad del sistema humanitario, como se señala a continuación. Por este motivo, la complementariedad con el sector de desarrollo y la conectividad con los actores nacionales y locales surgieron como imprescindibles, teniendo en cuenta la capacidad o voluntad política potencialmente limitada de determinados municipios.

De esta manera, el objetivo más global de esta investigación, a través de un estudio de caso particular, ha sido el de ayudar a avanzar la respuesta humanitaria al desplazamiento urbano por medio del enfoque de resiliencia, ya que la comunidad internacional humanitaria ha reconocido plenamente, en los últimos años, la necesidad de garantizar nuevos fondos, políticas y enfoques operativos de acuerdo con la ubicación urbana de la mayoría de las personas desplazadas internamente y por la necesidad de incrementar y mejorar sus capacidades. En este sentido, la WHS, la GAUC y la Nueva Agenda Urbana, por nombrar algunas iniciativas analizadas en esta investigación, han realizado un llamado para la implementación de modelos más inclusivos que, primero, protejan los derechos de las poblaciones en este tipo de sectores urbanos, especialmente grupos vulnerables como las personas desplazadas internamente, mujeres o NNAJ y, al mismo tiempo, desarrollen las capacidades locales y la resiliencia. Estos modelos inclusivos tratan, por lo tanto, de desarrollar respuestas integradas entre los distintos actores presentes en un contexto urbano, especialmente, los desplazados urbanos, la comunidad de acogida, los sistemas humanitario y de desarrollo, así como las autoridades municipales. Con este marco de actuación, las organizaciones humanitarias tienen un “papel clave” para desarrollar nuevos enfoques para la protección de los derechos de los habitantes de los asentamientos informales, que ayuden a fortalecer las capacidades locales para recuperar la autonomía de las personas y su sentido de dignidad.

A menudo, las respuestas al desplazamiento urbano han estado enfocadas, como su idiosincrasia así lo plantea, en asegurar la supervivencia de las personas, pero no necesariamente con una perspectiva de restauración. El equilibrio entre satisfacer las necesidades a corto plazo, la supervivencia, y las consideraciones a largo plazo que contribuyen a la recuperación con dignidad de la autonomía de la población todavía supone, a día de hoy, un gran reto para las organizaciones humanitarias. Actualmente existe un consenso común en la comunidad humanitaria, como se vio reflejado en Altos de la Florida, sobre que, en contextos urbanos, la población está protegida cuando sus capacidades para responder están fortalecidas y/o cuando la amenaza se reduce.

En este sentido, los actores humanitarios tienen un rol particular y tal vez único para contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales. En primer lugar, el sector humanitario en entornos urbanos informales debe, todavía más, centrar su respuesta en las personas, aquellas desplazadas internamente y la comunidad local de acogida, no sólo en la evaluación de sus necesidades sino desde una verdadera participación y toma de decisiones basado en sus capacidades. En segundo lugar, en este tipo de contextos, el sector humanitario no tiene que convertirse en un agente de desarrollo, sino evitar que las personas se conviertan en dependientes de la asistencia de emergencia durante un periodo prolongado de tiempo.

El carácter prolongado del desplazamiento urbano, sus elevadas cifras y las necesidades de protección permiten al sector humanitario desempeñar un rol clave no sólo en la respuesta a las necesidades de emergencia, sino también en la construcción de resiliencia para fortalecer la protección, entendida como la satisfacción de derechos. La imperiosa necesidad de superar el carácter asistencialista y la dependencia generada en determinada población en Altos de la Florida motivó al sector a avanzar en la importancia de proteger y promover las capacidades humanas en lugar de destacar exclusivamente los riesgos afrontados.

En este contexto, la resiliencia y la protección cobraron una especial relevancia en los espacios físicos existentes en los contextos urbanos informales: espacios de protección, entendidos como entornos seguros centrados en el fortalecimiento de las capacidades locales. Estos espacios combinan los enfoques de arriba-abajo (*top-down approach*), como lo es la protección, con enfoques de abajo-arriba (*bottom-up approach*) definidos por las organizaciones humanitarias de Altos de la Florida como la suma de factores protectores o mecanismos de protección, es decir, aquellas capacidades que afectan al desarrollo del individuo, familia o comunidad desde la adaptación hasta la superación de la situación de vulnerabilidad que se tiene debido a las características de determinados contextos urbanos informales.

En contextos urbanos informales, la respuesta humanitaria necesita entender que el tiempo es una inversión obligatoria. En este sentido, el caso de Altos de la Florida reveló, una vez más, que el diálogo entre los sectores humanitario y de desarrollo es indispensable, todavía más en zonas urbanas donde las personas desplazadas internamente y la comunidad de acogida comparten la situación de vulnerabilidad y los riesgos de protección. El ejemplo más claro de esta integración indispensable entre el sector humanitario y de desarrollo se observó en el proyecto TSI (2012-2018) liderado por el ACNUR y el PNUD. Junto con el nexo humanitario-desarrollo, es vital la sostenibilidad del trabajo de las agencias humanitarias y de desarrollo internacionales mediante el traspaso a organizaciones de base y comunitarias, otros agentes locales y nacionales y, como responsabilidad primaria, a las autoridades locales.

Una lección clave de esta importante inversión por parte de actores humanitarios y de desarrollo es el papel clave que desempeñan los comités locales. Reunir a comunidades, municipios y ONG locales, nacionales e internacionales para reuniones quincenales, como el Comité de Impulso de Altos de la Florida, enfatiza la importancia de involucrar a las autoridades locales y a las comunidades en el diseño, implementación y continuación de las respuestas internacionales.

*El sector humanitario ha reconocido que intervenir en contextos urbanos informales supera sus capacidades y responsabilidades.*

En Altos de la Florida, una vez terminada la intervención de la ONU, mediante el programa de seguridad humana (2010-2012) y el proyecto TSI (2012-2018), se hizo evidente que la problemática existente en este tipo de zonas urbanas es de dimensiones que la cooperación internacional y su gestión son insuficientes y requiere de la intervención integral del Estado.

En este sentido, el estudio de caso en Altos de la Florida en Soacha ha demostrado la necesidad de invertir y apoyar procesos de integración, coordinación y planificación liderados localmente, con el fin de abordar los impactos del desplazamiento y ayudar a las ciudades a enfrentar dichos impactos. Por ello, el sector humanitario debe de priorizar, junto con el soporte a las comunidades, el apoyo a las autoridades municipales, regionales y estatales, responsables directas de la protección de la población.

En definitiva, tal y como se planteaba en la introducción y, basado en la percepción de los propios agentes humanitarios y participantes en la investigación, se confirma la hipótesis de que, si el sistema humanitario tiene como objetivo de, especialmente con desplazados urbanos y en asentamientos informales, aumentar la resiliencia de la población, no es suficiente con una inversión económica importante, además, (1) hay que evitar generar dependencia respecto de la ayuda externa, alejando la intervención del asistencialismo; (2) la respuesta tiene que contar con un componente a corto y largo plazo que dote de sostenibilidad a la intervención, (3) dicha respuesta tiene que estar coordinada entre

los diferentes actores para asegurar la efectividad; y (4) el sector humanitario debe reconocer que intervenir en contextos urbanos informales supera sus capacidades y responsabilidades, y, por lo tanto, de abogar por la participación e intervención integral del Estado y de las autoridades locales.

### **3. Futuras investigaciones y caminos a seguir**

Esta investigación se planteó desde el comienzo como una búsqueda por entender la vida de los participantes, sus desafíos y oportunidades, con el fin de crear un conocimiento válido (y validado), es decir, que el conocimiento dado por todos los participantes, desde las personas en situación de desplazamiento hasta los expertos del sector humanitario, permitiese una retroalimentación directa al mejoramiento de las respuestas en Altos de la Florida y sumase al mundo académico-humanitario para entender mejor las virtudes y las limitaciones del enfoque de resiliencia para abordar el problema del desplazamiento urbano.

La vida de la comunidad de Altos de la Florida y el trabajo de los agentes humanitarios se enmarcan en el fenómeno global de la urbanización y el crecimiento poblacional de las ciudades, el cual ha influido en la tendencia hacia las ciudades de las personas desplazadas internamente como causa de un conflicto armado o violencia. En determinadas ciudades, los desplazados urbanos, debido a su situación de vulnerabilidad, encuentran la última alternativa de supuesto refugio urbano junto a comunidades locales de acogida en contextos urbanos informales, los denominados asentamientos informales. Entornos donde las condiciones de vida y las situaciones de violencia urbana revictimizan a estas personas llegando, incluso, a provocar nuevos desplazamientos secundarios en el interior de las ciudades: intraurbanos. Precisamente, los desplazamientos intraurbanos son una de las principales líneas futuras de investigación que se han comenzado a explorar con instituciones colombianas y la ONG donde el investigador de esta tesis trabaja, el IDMC.

Otra línea de investigación se basa en entender por qué, actualmente, las personas desplazadas internamente por conflictos armados o violencia lo hacen durante periodos más largos de tiempo y cómo se puede abordar esta situación. El incremento de los niveles de las otras situaciones de violencia provoca, además, que el desplazamiento sea más prolongado o incluso permanente, es decir, que estas personas se queden en el lugar de refugio al que llegaron en las ciudades. La respuesta humanitaria a más largo plazo requiere, por lo tanto, de un compromiso para trabajar desde la seguridad con dignidad, es decir, la protección basada en la recuperación de la autonomía y la satisfacción de derechos. Pensar en contextos frágiles prolongados como Altos de la Florida provoca al sistema humanitario internacional para avanzar en las oportunidades de nuevos enfoques como el de la construcción de resiliencia: el fortalecimiento de las capacidades locales, tanto de desplazados urbanos como de la comunidad de acogida, en la generación de ingresos, el refuerzo del tejido social y el liderazgo. Además, las intervenciones, para ser sostenibles, requieren de una sólida integración y coordinación entre los múltiples actores presentes en contextos urbanos y el trabajo conjunto con las autoridades locales.

En este contexto, surge la pregunta: ¿cómo la investigación académica puede ser utilizada mejor allí, en el terreno, junto con las comunidades y los humanitarios?

La ayuda humanitaria debe avanzar, como objetivo, en no solamente aliviar el sufrimiento humano y sobrevivir en situaciones de emergencia, sino también para ayudar a prosperar y recuperarse con dignidad a las personas en situación de vulnerabilidad. Para ello es necesario que la academia se ponga en primera línea y a la población y los humanitarios que trabajan con ella en el centro de la investigación.

Innovar, trayendo nuevos enfoques, en una comunidad con la experiencia del humanitarismo es un reto. Para ello se necesita aproximar la academia al sector humanitario, así como las necesidades humanitarias a la academia. Todo ello al servicio de la población afectada pero capaz. La academia

debe de ponerse en la piel de las comunidades y los actores humanitarios que son quienes responden a las crisis. Es importante combinar teoría y práctica porque, obviamente, en terreno se dispone de poco tiempo de calidad para la reflexión y el análisis. La academia se hace útil cuando el conocimiento y el análisis son para Ellas y Ellos. En este caso concreto, para la población de Altos de la Florida y las y los humanitarios. Por lo tanto, esta investigación, siguiendo a Durston y Miranda (2002: 7), tenía el objetivo de producir conocimiento “con el fin de reorientarlo hacia la acción transformadora de la realidad”.

Lo anterior se ha pretendido desde espacios de encuentro y aprendizaje para compartir las experiencias de una manera analítica y metodológica, con el fin de utilizar estos resultados para avanzar en la respuesta humanitaria y comunitaria en Altos de la Florida y Soacha, con la idea de que estos aprendizajes sirvan de una manera más general al propio sistema humanitario. A modo de ejemplo de lo anterior, a continuación, se recoge la opinión de cuatro personas clave en la comunidad de Altos de la Florida:

Presidente de la JAC del sector 1: “Esta investigación es un análisis de lo que está pasando, qué podría pasar y qué se podría hacer desde la comunidad. Con esta investigación lograremos que se concienticen más personas de que somos una comunidad con muchas necesidades y que necesitamos estar unidos. Realmente lo que este análisis ha demostrado es que la participación es importante”<sup>436</sup>.

Presidente de la JAC del sector 4: “Gracias a este trabajo de investigación se ha demostrado, precisamente, cuál es nuestra realidad y qué nos hace falta. Los miembros de las juntas necesitamos el apoyo de la comunidad. Con este análisis de la realidad, resultado de lo que se ha hecho en Altos de la Florida y el trabajo que han hecho las organizaciones durante tanto tiempo, nosotros realmente nos empoderamos. Así podemos seguir para que el municipio siga trabajando en los avances que ya hemos conseguido”<sup>437</sup>.

Representante de la JAC del sector 2: “Los resultados de este trabajo de investigación es lo que hemos hablado en muchas reuniones y en diferentes espacios. Las organizaciones vienen, nos ayudan, pero la comunidad no está firme. Nos falta integración como comunidad. Esta investigación nos ayuda a preguntarnos, ¿cómo podríamos hacer una integración de personas que todavía no están en estos espacios comunitarios?”<sup>438</sup>.

Líder juvenil sector 3: “Los resultados de la investigación son muy claros y nos tienen que servir para atacar la desunión de la comunidad. Un tema complicado. La comunidad no se implica en generar el impacto positivo del trabajo de las organizaciones, juntas, líderes y la articulación entre todos. Hace falta vincularse, articularse y comunicarse entre todos los actores para poder resolver las problemáticas del barrio. Atraer a más población haría mejor las soluciones, más realistas, con más participación”<sup>439</sup>.

Los resultados de esta investigación fueron presentados en Colombia (agosto 2019), como se ha recogido en el capítulo metodológico, y en el marco de la Comisión Europea (septiembre 2019) como parte del proyecto *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability (PRUV)*, financiado por el programa Horizonte 2020. Asimismo, la comunidad de Altos de la Florida, el SJR, el ACNUR, el PNUD, MSF-Colombia, el CICR-Colombia y especialistas de IDMC revisaron, antes de su finalización, los resultados de la investigación. En este sentido, se ha perseguido que este estudio además de un proceso de investigación, como acción exógena, se haya convertido en un instrumento de acción para la comunidad específica de Altos de la Florida, así como para el sector humanitario en su conjunto.

<sup>436</sup> Grupo de discusión. Presidente JAC sector 1. 17 septiembre 2018.

<sup>437</sup> Grupo de discusión. Presidente JAC sector 4. 17 septiembre 2018.

<sup>438</sup> Grupo de discusión. Representante JAC sector 2. 17 septiembre 2018.

<sup>439</sup> Grupo de discusión. Líder juvenil sector 3. 17 septiembre 2018.

Finalmente, con base a la experiencia de este proyecto también se han planteado algunas preguntas que van a permitir seguir informando futuras líneas de investigación. Puesto que el gran reto que se desprende de esta tesis doctoral es que, si el sistema humanitario sigue convencido de que hay que lograr aumentar la resiliencia de la población, especialmente con desplazados urbanos y en asentamientos informales, hay una serie de limitaciones que es necesario abordar. De esto surgen tres preguntas:

1. ¿Cómo se pueden medir de manera más precisa los resultados de la implementación del enfoque de resiliencia?
2. ¿Cómo se podría lograr la colaboración entre las comunidades, el sector humanitario internacional y local, la cooperación al desarrollo, el Estado y las autoridades locales a través del uso del enfoque de resiliencia?
3. ¿Hay que redefinir el rol de los actores humanitarios teniendo en cuenta que tienen que tender a una intervención más complementaria, colaborativa y participativa si se quieren utilizar políticas vinculadas al enfoque de resiliencia?



## Bibliografía

- ACAPS (2014), *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano. Impacto Humanitario*, disponible en [http://iecah.org/images/stories/Otras\\_situaciones\\_de\\_violencia ACAPS Mayo 2014.pdf](http://iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf)
- Action Aid (2009), *Safety with dignity. A field manual for integrating community-based protection across humanitarian programs*, Action Aid.
- ACNUR (2015), *Ejercicio de Análisis de Riesgos en Soacha con Contrapartes*, ACNUR, Soacha.
- ACNUR (2016), *Soluciones duraderas para desplazados, tema central para la paz*, disponible en <https://colombia2020.elespectador.com/opinion/soluciones-duraderas-para-desplazados-tema-central-para-la-paz> (consultado el 20 de junio del 2016).
- ACNUR y PNUD (2016), *Documentación Proceso de Integración Local Comunidad Altos de la FloridH Sa Soacha, Cundinamarca*, ACNUR y PNUD, Soacha.
- ACNUR y PNUD (2013), *Construyendo Soluciones Sostenibles. Altos de la Florida*, ACNUR y PNUD.
- ACNUR (2017), *TSI Colombia*, disponible en <http://tsicolombia.org/> (consultado el 6 de marzo de 2018).
- Adinolfi, C.; Bassiouni, D.; Lauritzsen, H. y Williams, H. (2005), *Humanitarian Response Review*, United Nations.
- Agurto, I. (2002), *Metodologías de Investigación Cualitativa y Participación*, en Durston, J. y Miranda, F., *Experiencias y metodología de la investigación participativa*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Albuja, S. y Ceballos, M. (2010), *Desplazamiento urbano y migración en Colombia*, Revista Migraciones Forzadas n. 34, pp. 10-11.
- Alcaldía de Bogotá (2015), *Encuesta Multipropósito 2014*.
- Alcaldía de Soacha (2000), *Plan de Ordenamiento Territorial 2000*, disponible en <http://www.alcaldiasoacha.gov.co/seleccione-la-opcion-deseada/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Alcaldía de Soacha (2015), *Plan Municipal de Desarrollo, 2016-2019*.
- Alcayna, T. y Al-Murani, F. (2016), *Local and international collaboration in urban humanitarian responses: perspectives from the Philippines, Colombia and South Sudan*, IIED.
- Amnesty International (2016), *Central America Turns Its Back on Hundreds of Thousands Fleeing “Warlike” Violence*.
- ALNAP (2013), *Urban response portal*, disponible en <https://www.alnap.org/our-topics/urban-response>
- ALNAP/USAID (2015), *The Urbanisation of Emergencies - Adapting Humanitarian Action to a Changing World*, WHS Urban Expert Group, disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/%5Burban-expert-group%5D-the-urbanisation-of-emergencies.pdf>
- ALNAP (2018), *The State of the Humanitarian System*, disponible en <https://www.alnap.org/our-topics/the-state-of-the-humanitarian-system>

Alston, P. (2009), *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Philip Alston, on his mission to Colombia (8–18 June 2009), Human Rights Council (Fourteenth Session, Agenda Item 3) A/HRC/14/24/Add.2

Aprile-Gnisset, J. (2007), *Memorias del destierro y del exilio*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Aprile-Gnisset, J. (1992), *La ciudad colombiana. Siglo XIX y siglo XX*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá.

Aprile-Gnisset, J. y Mosquera, G. (1978), *Dos ensayos sobre la ciudad colombiana*, Universidad del Valle.

Archer, D. y Dodman, D. (2017), *Editorial: The urbanization of humanitarian crises*, en *Environment & Urbanization*, Vol. 29, pp. 339-348, disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247817722731>

Aróstegui, J. (1994), *Violencia, sociedad y política: la definición de la violencia*, *Ayer*, Vol. 13, pp. 17-56.

Arriagada, I. y Godoy, L. (1999), *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, Santiago de Chile.

Atehortúa, C. (2009), *Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004*, *Opinión Jurídica*, Vol. 8, Medellín, pp. 99-114.

Baker, S. y Edwards, R. (eds.) (2012), *How many qualitative interviews is enough? Expert voices and early career reflections on sampling and cases in qualitative research*, National Centre For Research Methods, Southampton.

Bailey, S. y Barbelet, V. (2014), *Towards a resilience-based response to the Syrian refugee crisis. A critical review of vulnerability criteria and frameworks*, ODI.

Baines, E. y Paddon, E.; *'This is how we survived': Civilian agency and humanitarian protection*, *Security Dialogue*, Vol. 43, pp. 231-237.

Banco Mundial (2001), *Social protection sector strategy: from safety net to springboard*.

Beall, J.; Goodfellow, T. y Rodgers, D. (2011), *Cities and Conflict in Fragile State in the Developing World*, *Urban Studies*, Vol. 50, pp. 3065-3083.

Bello, M. y Mosquera, C. (1999), *Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas*, en Cubides, F. y Dominguez, C. (edit.), “Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales”, Universidad Nacional de Colombia-Ministerio del Interior, Bogotá, pp. 456-474.

Béné, C.; Godfrey Wood, R.; Newsham, A. y Davies, M. (2012), *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection About the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes*, IDS Working Papers.

Berg, B. L. (2004), *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Pearson Education, Boston.

Biquet, J. (2013), *Haiti: Between Emergency and Reconstruction. An inadequate response*, *International Development Policy*, The Graduate Institute Geneva, 4.3, disponible en <https://journals.openedition.org/poldev/1600>

Bosetti, L.; Ivanovic, A. y Munshey, M. (2015), *Fragility, Risk and Resilience: A Review of Existing Frameworks*, United Nations University Centre for Policy Research.

Briceño-León, R. y Zubillaga, V. (2002), *Violence and Globalization in Latin America*, Current Sociology, Vol. 50, pp. 19-37.

Briceño-León, R. (1999), *Violence and the Right to Kill: Public Perceptions from Latin America*, Universidad Central de Venezuela.

Brown, D.; Boano, C.; Johnson, C., Vivekananda, J.; y Walker, J. (2015), *Urban Crises and Humanitarian Responses: A Literature Review*, The Barlett Development Planning Unit, London.

Bujones, A.; Jaskiewicz, K.; Linakis, L. y McGirr, M. (2013), *A Framework for Analyzing Resilience In Fragile and Conflict-Affected Situations*, USAID.

Bullock, N. (2017), *Towards a response: addressing forced displacement by violence in El Salvador*, Humanitarian Exchange Magazine, Vol. 69, pp. 9-12.

Campbell, L. (2016), *Stepping back. Understanding cities and their systems*, ALNAP/ODI, London.

Cano, I. y Rojido, E. (2017), *Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina*, en Cano, I. y Rojido, E. (eds.), 'Reducción de los homicidios y de la violencia armada. Una mirada a América Latina', pp. 7-24.

Cantor, D. (2014), *The New Wave: Forced Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico*, Refugee Survey Quarterly, Vol 33, pp. 34-68.

Cantor, D. y Rodríguez, N. (2016), *Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina*, Institute of Latin American Studies.

Caracol Radio (2017), *Personería de Soacha le solicita al DANE censo poblacional para el municipio*, en Caracol Radio, disponible en [https://caracol.com.co/emisora/2017/02/16/bogota/1487202713\\_159663.html](https://caracol.com.co/emisora/2017/02/16/bogota/1487202713_159663.html) (consultado el 30 de mayo del 2017).

Cardona, R. (edit.) (1969), *Migración y desarrollo urbana*, Bogotá, ASCOFAME.

Cardona, R. y Simmons, A. (2013), *Destino la metrópoli. Un modelo general de las migraciones internas en América Latina*, Corporación Centro Regional de Población, Bogotá.

Carstensen, N. (2016), *Entender y respaldar la protección liderada por la comunidad*, Forced Migration Review, Vol. 53, pp. 4-7.

Castillo, M. y Torres, C. (2005), *Caracterización de la ciudad, el hábitat y la vivienda informal en la Colombia de los años 90*, Bogotálab.

Cataño, D. (2009), *Asesoría y Acompañamiento al Departamento de Cundinamarca estratégicamente en la gestión interinstitucional del proyecto de definición de una línea base para el estudio prospectivo del municipio de Soacha*, disponible en [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion\\_digital/Crecimiento\\_Urbano\\_Soacha/Asesoría\\_Acompañamiento\\_Soacha-Catano-Diego-2009.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Crecimiento_Urbano_Soacha/Asesoría_Acompañamiento_Soacha-Catano-Diego-2009.pdf)

Caverzasio, S. (2001), *Strengthening protection in war. A search for professional standards: summary of discussions among human rights and humanitarian organizations*, ICRC.

Celaya, A. (2015), *Los contextos urbanos. Lugares de desprotección*, en Churruca, C. (edit.), "Colombia, ¿cómo construir la paz?", La Catarata, Madrid, pp. 116-137.

Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá.

Churruca, C. (2016), *Desafíos y límites de la contribución de la Unión Europea a una sociedad internacional más pacífica y humana*, Alcaide, J. y Petit de Gabriel, E. (coord.), España y la Unión Europea en el orden internacional, pp. 941-969.

Churruca, C. (2015), *Towards more effective global humanitarian action: how te EU can contribute*, European Parliament, Directorate-General for External Policies. Policy Department, Belgium, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549048/EXPO\\_STU%282015%29549048\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549048/EXPO_STU%282015%29549048_EN.pdf)

Churruca, C. (2014), *El reto de la seguridad humana en América Latina: El problema de la violencia endémica de la región*, Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Vol. 16, pp. 315-337.

Churruca, C. (2013), *La seguridad humana como vínculo entre la acción humanitaria y la construcción de la paz*, en Pérez de Armino, K. (ed.), “Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político”, Tecnos, Madrid, pp. 249-267.

Churruca, C. y Eguren, E. (2012), *Protección en Acción Humanitaria: Estado de la cuestión*, Universidad de Deusto.

CICR (2017), *Violencia urbana y respuesta humanitaria del CICR*, disponible en <https://www.icrc.org/es/document/violencia-urbana-y-respuesta-humanitaria-del-cicr>

Clarke, D. (2009), *Adaptation, Poverty and Well-Being: Some Issues and Observations with Special Reference to the Capability Approach and Development Studies*, Vol. 10, pp. 21-42.

Clermont, C; Sanderson, D.; Spraos, H. y Sharma, A. (2011), *Urban disasters – lessons from Haiti. Study of member agencies’ responses to the earthquake in Port au Prince, Haiti, January 2010*, London: Disasters Emergency Committee (DEC).

Cockayne, J; Bosetti, L. y Hussain, N. (2017), *Preventing Violent Urban Conflict. A Thematic Paper for the United Nations-World Bank Study on Conflict Prevention*, United Nations University Centre for Policy Research, Vol. 2, pp. 1-12.

CODHES (2013), *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación de los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*, CODHES.

CODHES (2014), *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Vol. II. Bogotá, Cúcuta y Quibdó*, CODHES, Bogotá.

Colombia Check (2018), *Estadísticas municipales de desplazamiento 1999-2012*, disponible en <http://estebanpdl.github.io/datablog/modules/desplazados> (consultado el 20 de febrero de 2018).

Commission on Human Security (2003), *Human Security Now*.

Conexión capital (2018), “*Hicimos el oso con el censo electrónico*”: director del Dane, en Conexión Capital, disponible <https://conexioncapital.co/director-dane-habla-censo-electoral-opina/> (consultado el 23 de octubre del 2018).

Consejo de la Unión Europea (2008), "Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria. Declaración conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea", DOUE C 25/1, 30.01.2008, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42017Y0630(01)&from=ES)

Contreras, R. (2002), *La investigación-acción participativa, IAP: revisando sus metodologías y sus potencialidades*, en Durston, J. y Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa, CEPAL, Santiago de Chile.

Corte Constitucional (2013), *Auto 119 de 2013*.

Corte Constitucional (2013), *Sentencia C-280 de 2013*.

Corte Constitucional (2010), *Sentencia T-222 y T-746 de 2010*.

Corte Constitucional (2007), *Sentencia T-821 de 2007*.

Corte Constitucional (2005), *Sentencia T-882 de 2005*.

Corte Constitucional (2004), *Sentencia T-025 de 2004*.

Corte Constitucional (2001), *Sentencia T-327 de 2001*.

Cotroneo, A. y Pawlak, A. (2016), *Community-based protection: the ICRC approach*, Forced Migration Review, Vol. 53, pp. 36-39.

Crawford Stanley, H. (2013), *Resilience and Stability of Ecological Systems*, Annual Review of Ecology and Systematics, Vol. 4, pp. 1-23.

Creswell, J. (2003), *Research design. Qualitative, quantitative and Mixed Methods Approaches*, SAGE Publications, London.

Cruz, J. (1999), *El impacto de la violencia psicosocial de la violencia en El Salvador*, Pan Am J Public Health, Vol. 5, pp. 295-302.

Cruz, J. (1999a), *La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España*, Pan Am J Public Health, Vol. 54, pp. 259-267.

Cruz Roa, M. (2017), *Soacha pide nuevo censo para suplir necesidades de la población*, El Tiempo, disponible en <http://www.eltiempo.com/bogota/soacha-pide-censo-de-habitantes-del-municipio-62680> (consultado el 30 de mayo del 2017).

CSRC (2006), *Crisis, Fragile and Failed States Definitions used by the CSRC*, disponible en <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/drc/FailedState.pdf>

Cue, W. y Núñez-Flores, V. (2017), *According to need? Humanitarian responses to violence in Central America*, Humanitarian Exchange Magazine, Vol. 69, pp. 6-9.

da Silva, J., Kernaghan, S. and Luque, A. (2012) *A systems approach to meeting the challenges of urban climate change*, International Journal of Urban Sustainable Development, 2012: 1–21, [www.alnap.org/resource/9519.aspx](http://www.alnap.org/resource/9519.aspx).

DANE (2005), *Censo General de Colombia*, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/bogota\\_mun/Resultados\\_poblacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/bogota_mun/Resultados_poblacion.pdf)

DANE (2014), *Encuesta de goce efectivo de derechos (EGED)*, disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-de-goce-efectivo-de-derechos-eged>

Davis, D. (2012), *Urban resilience in situations of chronic violence*, Center for International Studies, <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/URVC%20Report.pdf>

- De Boer, J. (2015), *Resilience and the Fragile City*, Stability: International Journal of Security & Development, Vol. 4, pp. 1-7.
- De Boer, J.; Muggah, R.; y Patel, R. (2016), *Conceptualizing City Fragility and Resilience*, Working Paper 5. United Nations University Centre for Policy Research.
- Defensoría del Pueblo (2005-2018), *Sistema para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos, Alertas tempranas 2005-2018*.
- Delap, E. (2000), Urban children's work during and after the 1998 floods in Bangladesh.
- Deler, J. (2001), *Estructuras y dinámicas del espacio colombiano*, Cuadernos de geografía, Vol. X, pp. 165-180.
- DESA (2016), *Climate Change Resilience: An Opportunity for Reducing Inequalities*, United Nations.
- De Soto, H. (1987), *El otro sendero*, Barranco, Lima.
- DG ECHO (2016), *Humanitarian Protection: Improving protection outcomes to reduce risks for people in humanitarian crises*, European Commission.
- Dissel, A. (1997), *Youth, Street Gangs and Violence in South Africa*, Proceedings of the international symposium held in Abidjan.
- D'Onofrio, A. (2018), *Different, but how? Better aid in the city*, en Humanitarian Exchange, number 71, HPN, pp. 5 – 7, disponible en <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2018/02/HE-71-web-1.pdf>
- Duijsens, R. (2010), *Humanitarian challenges of urbanization*, International Review of the Red Cross, Vol. 92, pp. 351-368.
- Durston, J. y Miranda, F. (2002), *Introducción*, en Experiencias y metodología de la investigación participativa, CEPAL, Santiago de Chile.
- Earley, L. (2016), *Urban crises and the new urban agenda*, Environment and Urbanization, Vol. 28, pp. 77-86.
- ECHO (2013), *Humanitarian Implementation Plan (HIP) Central America / Mexico*, disponible en <https://www.alnap.org/help-library/humanitarian-implementation-plan-hip-central-america-mexico>
- Econometría Consultores (2016), *Evaluación Externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD "Construyendo Soluciones Sostenibles – TSP"*. Estudio de caso Altos de la Florida, Soacha, Cundinamarca, Econometría S.A.
- Egeland, J. (2017), *Central America: at the tipping point*, en Humanitarian Exchange Magazine, 'The humanitarian consequences of violence in Central America', Vol. 69, pp. 5 – 6.
- Eisner, M. (2014), *From swords to words: Does macro-level change in self-control predict long-term variation in levels of homicide?*, Crime and Justice, Vol. 43, n° 1, pp. 65-134.
- El Espectador (2018), *Homicidios en Colombia: la tasa más baja en los últimos 42 años se dio en 2017*, en El Espectador, disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/homicidios-en-colombia-la-tasa-mas-baja-en-los-ultimos-42-anos-se-dio-en-2017-articulo-734526> (consultado el 13 de marzo del 2018).
- El Espectador (2020), *"Soacha no tendrá albergue para venezolanos": alcalde Juan Carlos Saldarriaga*, en El Espectador, disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/soacha-no-tendra-albergue-para-venezolanos-alcalde-juan-carlos-saldarriaga-articulo-912778> (consultado el 17 de abril del 2020).

El Tiempo (2011), *Por vencimiento de término quedó en libertad ex alcalde de Soacha*, en El Tiempo, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9176310> (consultado el 20 de abril del 2018).

El Tiempo (2019), *Soacha pide al DANE revisar las cifras del Censo Nacional 2018*, en El Tiempo, disponible en <https://www.eltiempo.com/bogota/soacha-pide-al-dane-revisar-las-cifras-del-censo-nacional-2018-319828> (consultado el 28 de febrero del 2019).

Esser, D. (2004), *The city as arena, hub and prey - patterns of violence in Kabul and Karachi*, Urban violence and insecurity, Vol. 16, pp. 31-38.

European Commission (2012), *The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises*, disponible en [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com\\_2012\\_586\\_resilience\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf)

Fajnzylber P. y Lederman, D. (2002), *Inequality and violent crime*, Vol. XLV, pp. 1-40.

FAMIG, CODHES y OIM (2007), *Gota a gota: desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha*, Fundación de Atención al Migrante.

Falabella, G. (2002), *Investigación participativa: nacimiento y relevancia de un nuevo encuentro ciencia-sociedad*, en Durston, J. y Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa, CEPAL, Santiago de Chile.

Fallahi, A. (2007), *Lessons learned from the housing reconstruction following the Bam earthquake in Iran*, in The Australian Journal of Emergency Management 22(1).

Ferris, E. (2011), *The Politics of Protection. The limits of Humanitarian Action*, Brookings Institution Press.

FIDH (2012), *Colombia: the War is Measured in Litres of Blood*, Paris: FIDH

Forensis (2016), *Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia*, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Fornaguera, M. y Guhl, E. (1969), *Colombia. Ordenación del territorio en base del epicentrismo regional*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Galtung, J. (2007), *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Gernika Gogoratuz.

García De Castro, M. (2012), *Evaluación Externa. Por una Soacha Más Humana*, Soacha.

Garzón, J.; Olinger, M.; Rico, D. y Santamaría, G. (2013), *La diáspora criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Wilson Center, Pennsylvania.

GAUC (2015), *Urban Crises: recommendations*, disponible en <https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/Global%20Alliance%20for%20Urban%20Crises%20Recommendations.pdf>

GAUC (2015a), *Global Alliance for Urban Crises*, disponible en <http://urbancrises.org/>

Gaviria, A. (1998), *Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia*, UCSD Department of Economics Disc, Vol 98.

Gilbert, A. y Ward, P. (1987), *Asentamientos populares versus poder del Estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*, G. Gili, México.

Global Protection Cluster (2016), *Strategic Framework 2016-2019*.

Godnick, W.; Muggah, R. y Waszink, C. (2003), *Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica*, Graduate Institute of International Studies.

Gómez y des Gasper (2013), *Human Security. A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams*, Human Development Report Office, UNDP.

González, A. (2017), “Las miradas inocentes de la guerra”: una realidad oculta en Soacha, en *Periodismo Público*, disponible en <http://periodismopublico.com/Las-miradas-inocentes-de-la-guerra-una-realidad-oculta-en-Soacha> (consultado el 6 de marzo de 2018).

González, E. (2016), *Programa de Gobierno de Eléazar González Casas. Alcalde de Soacha 2016-2019*, Soacha.

González Luna, F. (2013), *Espacialización de la violencia en las ciudades latinoamericanas: una aproximación teórica*, Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía, Vol. 22, pp. 169-186.

GP20 (2018), *A Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020*, disponible en <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/64693>

Granada, S.; Restrepo, J. y Tobón, A. (2009), *Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano*, en Restrepo, J. y Aponte, D. (edits.), “Guerras y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones”, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Grand Bargain (2016), *The Grand Bargain. A Shared Commitment to Better Serve People in Need*, disponible en [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand\\_Bargain\\_final\\_22\\_May\\_FINAL-2.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf)

Grünwald et al. (2012), *Real-time evaluation of humanitarian action supported by DG ECHO in Haiti, 2009 - 2011 November 2010 - April 2011*. Groupe URD.

Guáqueta, A. y Arias, G. (200), *Transitional DDR in Colombia: useful or counterproductive*,

Guarnizo, J. (2018), *Crónica: así es un día en la plaza pública con Gustavo Petro*, en *Semana*, disponible en <http://www.semana.com/elecciones-presidenciales-2018/noticias/gustavo-petro-discurso-en-la-plaza-de-soacha-560901> (consultado el 18 de abril del 2018).

Guiu, R. y Siddiqui, N. (2019), *Cities as a refuge, cities as a home*, GRID 2019.

Guterres, A. (2009), *Opening Remarks by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, at the High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges for Persons of Concern in Urban Settings, Palais des Nations*, disponible en <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/4b26060c9/opening-remarks-mr-antonio-guterres-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

Hamdi, N. (2004), *Small change: About the art of practice and the limits of planning in cities*, Abingdon: Routledge, disponible en <https://www.alnap.org/resource/%2023492.aspx>

Helman, G. y Ratner, S. (1993), *Saving failed states*, *Foreign Policy*, Vol. 89, pp. 3-18.

Hernández, C. (2017), *El censo del millón en Soacha*, en *La Silla Vacía*, disponible en <https://lasillavacia.com/silla-cachaca/el-censo-del-millon-en-soacha-62222> (consultado el 30 de septiembre del 2017).

Hordijk, M.; Miranda, L. y Sutherland, C. (2014), *Resilience, transition or transformation? A comparative analysis of changing water governance systems in four southern cities*, Environment and Urbanization, Vol. 26, pp. 130-146.

Human Security Unit (2016), *Human Security Handbook. An integrated approach for the realization of the Sustainable Development Goals and the priority areas of the international community and the United Nations System*, United Nations.

IARAN (2017), *The future of aid*, disponible en [http://futureofaid.iran.org/The Future Of Aid INGOs In 2030.pdf](http://futureofaid.iran.org/The_Future_Of_Aid_INGOs_In_2030.pdf)

IASC (2011), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines\\_IDP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/OperationalGuidelines_IDP.pdf)

IASC (2015), *The Centrality of Protection in Humanitarian Action*, IASC, disponible en [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/the\\_centrality\\_of\\_protection\\_in\\_humanitarian\\_action - a review of field and global clusters in 2016.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/the_centrality_of_protection_in_humanitarian_action_-_a_review_of_field_and_global_clusters_in_2016.pdf)

ICRC (2017), *Urban Violence and the ICRC's Humanitarian Response*, Geneva, disponible en [www.icrc.org/en/document/urban-violence-and-icrc-humanitarian-response](http://www.icrc.org/en/document/urban-violence-and-icrc-humanitarian-response)

ICRC (2018), *Displaced in cities. Experiencing and responding to urban internal displacement outside camps*, disponible en <https://www.icrc.org/en/publication/4344-displaced-cities-experiencing-and-responding-urban-internal-displacement-outside>

IDMC (2015), *Global Overview 2015. People internally displaced by conflict and violence*, Geneva

IDMC (2018), *UnSettlement: Urban displacement in the 21<sup>st</sup> century. Research agenda and call for partners*, disponible en <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/20180209-idmc-intro-urban-displacement-thematic-series.pdf>

IDMC (2019), *Global Report on Internal Displacement*, Geneva

IDMC (2021), *Global Report on Internal Displacement*, Geneva

IIED (2014), *Urban Crises Learning Fund*, disponible en <https://www.iied.org/urban-crises-learning-fund>

IMPACT and UCLG (2016), *Consultations on Humanitarian Responses in Urban Areas: Perspectives from Cities in Crisis*, disponible en [www.uclg.org/sites/default/files/cities\\_in\\_crisis.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/cities_in_crisis.pdf)

Indepaz (2020), *Informe especial sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos y de los acuerdos de paz*, disponible en <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/03/SEPARATA-DE-ACTUALIZACION-2020-28-02.pdf>

Instituto Igarapé (2018), *Observatorio de Homicidios*, disponible en <https://igarape.org.br/apps/observatorio-de-homicidios/>

IRC (2015), *Humanitarian Action in a New Urban World. World Humanitarian Summit: Regional Consultation, Europe and Others*, London, disponible en [https://issuu.com/irc-uk/docs/irc\\_urban\\_position\\_paper\\_whs\\_budape](https://issuu.com/irc-uk/docs/irc_urban_position_paper_whs_budape)

IRC (2017), *Violence in the City: A Systematic Review of the Drivers of Violence against Displaced Populations in Urban Crisis and Post-Crisis settings*, London, p. 14, disponible en [www.rescue.org/sites/default/files/document/1325/violenceinthecityweb.pdf](http://www.rescue.org/sites/default/files/document/1325/violenceinthecityweb.pdf)

- Jackson, R. (1990), *Quasi-States: Sovereignty. International Relations and the Third World*, Cambridge University Press.
- Jaitman, L. (2016), *Introducción: los costos del crimen en el bienestar. Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-14.
- Janssen, R. (1984), *Vivienda y luchas populares en Bogotá*, Tercer Mundo, Bogotá.
- Jaspar, S. y O'Callaghan, S. (2010), *Challenging choices: protection and livelihoods in conflict. Case studies from Darfur, Chechnya, Sri Lanka and the Occupied Palestinian Territories*, Humanitarian Policy Group y ODI, Vol. 31.
- Jupp, D.; Ali, S. y Barahona, C. (2010), *Measuring Empowerment? Ask Them - Quantifying Qualitative Outcomes from People's Own Analysis*, Sida Evaluation Series, Stockholm, Sida.
- Jütersonke, O.; Murray, R.; Rees, E. y Scambary, J. (2010), *Urban Violence in an Urban Village. A Case Study of Dili, Timor-Leste*, Geneva Declaration Secretariat.
- Kaika, M. (2017), 'Don't call me resilient again!': *the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators*, Environment & Urbanization, Vol. 29, pp. 89-102.
- Kalyvas, S. (2009), *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press
- Kapuściński, R. (1976), *Another Day of Life*, Vintage Books.
- Kinnes, I. (2000), *From urban street gangs to criminal empires: The changing face of gangs in the Western Cape*, Institute for Security Studies, disponible en <https://issafrica.org/research/monographs/monograph-48-from-urban-street-gangs-to-criminal-empires-the-changing-face-of-gangs-in-the-western-cape-by-irvin-kinnes>
- Koonings, K. y Kruijt, D. (2007), *Fractured Cities: Social Exclusion, Urban Violence & Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, London.
- Krause, M. (2002), *Investigación-Acción-Participativa: una metodología para el desarrollo de autoayuda, participación y empoderamiento*, en Durston, J. y Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kupp, D. (2012), *Designing urban programs: Seven challenges for NGOs. Key challenges for urban project design*, Toronto: University of Toronto, disponible en [www.alnap.org/resource/23518.aspx](http://www.alnap.org/resource/23518.aspx)
- La Rotta (2009), *Un desalojo en suspenso*, en El Espectador, disponible en <https://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso167798-un-desalojo-suspenso> (consultado el 6 de marzo de 2018).
- Larsson, N. (2017), *What is at stake for Latin America in 2017?*, disponible en <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/feb/07/what-is-at-stake-for-latin-america-in-2017?CMP=ema-1702&CMP>
- Lee, A. (2014), *The Case for Strengthening Protection Frameworks in 'Other Situations of Violence*, disponible en <http://sites.tufts.edu/jha/archives/2091>
- Lenz, J. (2016), *Rethinking support for communities' self-protection strategies: a case study from Uganda*, Forced Migration Review, Vol. 53, pp. 30-33.

Ley 1448 (2012), *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y Decretos Reglamentarios*, Ministerio del Interior, Colombia.

Ley 387 (1997), *Ley para la prevención del desplazamiento forzado*.

Llorente, M.; Garzón, J. y Ramírez, B. (2018), *Así se concentra el homicidio en las ciudades*, en El Espectador, disponible en [https://www.elespectador.com/sites/default/files/static\\_specials/46/homicidio-en-las-ciudades/index.html](https://www.elespectador.com/sites/default/files/static_specials/46/homicidio-en-las-ciudades/index.html) (consultado el 13 de marzo del 2018).

Lucchi, E. (2012), *Moving from the 'why' to the 'how': reflections on humanitarian response in urban settings*, Disasters, Vol. 36, pp. 87-104.

Lucchi, E. (2014), *Humanitarian interventions in situations of urban violence*, ALNAP.

Lune-Grayson, C. y Cotroneo, A. (2018), *Displaced in cities. Experiencing and responding to urban internal displacement outside camps*, ICRC.

Lyytinen, E. (2016), *Informal places of protection: Congolese refugees' 'communities of trust' in Kampla, Uganda*, [Journal of Ethnic and Migration Studies](http://www.jethic.org).

Marilena, T. (2012), *La violencia crónica y su reproducción: Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Woodrow Wilson International Center for Scholars e Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social.

McIlwain, C. (2014), *Everyday urban violence and transnational displacement of Colombian urban migrants to London, UK*, Environment and Urbanization Vol 26, pp. 417-426, disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0956247814544416>

Meaux, A. y Osofian, W. (2016), *A Review of Context Analysis Tools for Urban Humanitarian Response*, International Institute for Environment and Development (IIED), London, disponible en <http://pubs.iied.org/pdfs/10797IIED.pdf>

Meikle, S. (2002) *The urban context and poor people*, en Rakodi, C. (ed.) *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*, London: Earthscan, disponible en [www.alnap.org/resource/23473.aspx](http://www.alnap.org/resource/23473.aspx).

Mertins, G. (2011), *Las ciudades medianas en Colombia*, Cuadernos de geografía, Vol. X, pp. 59-76.

Ministerio de Defensa (2011), *Política de seguridad y defensa para la prosperidad*.

Mio, D. (2012), *Acaban ola de terror en Soacha con captura de líder de peligrosa banda*, en El Tiempo, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11183482> (consultado el 10 de marzo de 2018).

Moreau, R. (2002), *Failed Cities: Terror's Urban Jungle*, Newsweek, disponible en <http://europe.newsweek.com/failed-cities-terrors-urban-jungle-146903?rm=eu>

Morel, T. (2013), *Urge atender a todos los desplazados*, en Semana, disponible en <http://www.semana.com/opinion/articulo/urge-atender-todos-desplazados/341086-3> (consultado el 2 de mayo de 2017).

Moreno-Caballud, L. (2017), *Culturas de Cualquiera. Estudios sobre democratización cultural en la crisis del neoliberalismo español*, Acuarela.

Moser, C. y McIlwain, C. (2014), *Editorial: New frontiers in twenty-first century urban conflict and violence*, Environment and Urbanization, Vol. 26, pp. 331-344.

Moser, C. y Winton, A. (2002), *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*, ODI, London.

Moser, C.; Winton, A. y Moser, A. (2005), *Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America*, en Fay, M. (ed.), *Directions in Development. The Urban Poor in Latin America*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, pp. 125-178.

Moulin, C. y Tabak, J. (2014), *Humanitarismo e a Favela Global: Violência Urbana e Ação Humanitária no Rio de Janeiro*, Contexto Internacional, Vol. 36, pp. 43-74.

MSF (2017), *Forzados a huir del triángulo norte de Centroamérica: una crisis humanitaria olvidada*, disponible en [https://www.msf.mx/sites/mexico/files/attachments/msf\\_forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica\\_0.pdf](https://www.msf.mx/sites/mexico/files/attachments/msf_forzados-a-huir-del-triangulo-norte-de-centroamerica_0.pdf)

Muggah, R. (2012), *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*, International Development Research Centre (IDRC), disponible en <https://www.idrc.ca/en/article/researching-urban-dilemma-urbanization-poverty-and-violence>

Muggah, R. (2014), *Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience*, Environment and Urbanization, Vol 26, International Institute for Environment and Development (IIED), pp. 345-358, disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0956247814533627>

Muggah, R. (2015), *A manifesto for the fragile city*, Journal of International Affairs, Vol 68, No 2, pp. 19-36, disponible en <http://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/07/fragile-cities-muggah-2015-columbia-journal.pdf>

Muggah, R. (2016), *How fragile are our cities?*, disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/how-fragile-are-our-cities>

Naciones Unidas (1998), *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, disponible en [https://www.acnur.org/prot/prot\\_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html](https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.html)

Naranjo, G. (2005), *Desplazamiento forzado y reasentamiento involuntario. El caso de Medellín: 1992-2004*, en Bello, M. y Villa, M. (edit.), “El desplazamiento en Colombia: regiones, ciudades y políticas públicas”, REDIF, ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, Corporación Región, Medellín, pp. 59-110.

Nay, O. (2013), *Fragile and Failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids*, International Political Science Review, Vol. 34, pp. 326-341.

Niland, N. (2015), *PFF Background Paper. Protection in the Context of Humanitarian Action: Challenges and Opportunities*, King's College London, Feinstein International Center, HPG, disponible en [http://www.planningfromthefuture.org/uploads/4/5/6/0/45605399/pff\\_protection\\_jan\\_6\\_20161.pdf](http://www.planningfromthefuture.org/uploads/4/5/6/0/45605399/pff_protection_jan_6_20161.pdf)

Niland, N.; Polastro, R.; Donini, A. y Lee, Amra (2015), *Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*, Norwegian Refugee Council.

Norton, R. (2003), *Feral Cities*, disponible en <https://www.alnap.org/help-library/feral-cities>

Noticias Día a Día (2017), *Así funcionará el censo para venezolanos en Soacha*, en Noticias Día a Día, disponible en <http://www.noticiasdiaadia.com/cundinamarca/soacha/17036-asi-funcionara-el-censo-para-venezolanos-en-soacha> (consultado el 20 de abril del 2018).

O'Callaghan, S. y Pantuliano, S. (2007), *Protective action: Incorporating civilian protection into humanitarian response*, ODI.

OCHA (2016), *Agenda for Humanity, The Grand Bargain*, disponible en <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/3861>

OCHA (2017), *Breaking the impasse, Reducing Protracted Internal Displacement as a Collective Outcome*, disponible en <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Breaking-the-impasse.pdf>

ODI (2013), *Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability*, disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publicationsopinion-files/8444.pdf>

OECD (2016), *States of Fragility 2016: Understanding Violence*, OECD Publishing, Paris, disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264267213-en>

OMS (2002), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, disponible en [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/)

Ospina, C. y Zapata, I. (2004), *Contexto e intereses del desplazamiento intraurbano en Medellín 2000-2003*, Universidad de Antioquia, pp. 12-34.

Ostadtaghizadeh, A.; Ardalan, A.; Paton, D.; Jabbari, H. y Reza, H. (2015), *Community Disaster Resilience: A Systematic Review on Assessment Models and Tools*, PLoS Currents 7.

OWEG (2016), *Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Relating to Disaster Risk Reduction*, disponible en [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportenglish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf)

Palacios Vásquez, M. (2016), *Sistematización Diagnóstico Participativo Altos de la Florida-Soacha 2016*, ACNUR, Soacha.

Parker, E. y Maynard, V. (2015), *Humanitarian response to urban crises. A review of area-based approach*, International Institute for Environment and Development (IIED), disponible en <http://pubs.iied.org/10742IIED/>

Patel, R. y Nosal, L. (2016), *Defining the Resilient City*, United Nations University Centre for Policy Research, Working Paper 6.

Pelling, M. (2011), *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*, Routledge.

Perea Restrepo, C. (2015), *Limpieza social. Una violencia mal nombrada*, Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá.

Periodismo Público (2015), *En diciembre se legalizaría Altos de la Florida*, en Periodismo Público, disponible en <http://periodismopublico.com/En-diciembre-se-legalizaria-Altos-de-la-Florida> (consultado el 18 de abril de 2018).

Periodismo Público (2015a), *Así avanza la construcción del acueducto de Altos de la Florida*, en Periodismo Público, disponible en <http://www.periodismopublico.com/Asi-avanza-la-construccion-del-acueducto-de-Altos-de-la-Florida> (consultado el 18 de abril del 2018).

Periodismo Público (2016), *Se va el primer secretario en la era del “Profe”*, en Periodismo Público, disponible en <http://periodismopublico.com/Se-va-el-primer-secretario-en-la-era-del-Profe> (consultado el 6 de marzo de 2018).

Periodismo Público (2017), *Nuevamente Soacha tendrá en donde depositar sus escombros*, en Periodismo Público, disponible en <http://www.periodismopublico.com/Nuevamente-Soacha-tendra-en-donde-depositar-sus-escombros> (consultado el 11 de marzo del 2018).

Periodismo Público (2017a), *Juzgado cita a funcionarios de la alcaldía de Soacha por desacato a fallo de tutela*, en Periodismo Público, disponible en <http://periodismopublico.com/Juzgado-cita-a-funcionarios-de-la-alcaldia-de-Soacha-por-desacato-a-fallo-de> (consultado el 11 de marzo del 2018).

Pictet, J. (1979), *The fundamental principles of the Red Cross*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Platform on Disaster Displacement (2020), *Press Release by Co-Chairs of the UN Secretary-General’s High-Level Panel on Internal Displacement on commencement of the Panel’s work*, disponible en <https://disasterdisplacement.org/press-release-by-co-chairs-of-the-un-secretary-generals-high-level-panel-on-internal-displacement-on-commencement-of-work>

PNUD y ACNUR (2010), *Nota conceptual. Iniciativa de Soluciones Sostenibles*.

PNUD (2011), *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*, PNUD, San José.

PNUD (2010), *Política Pública de Desarrollo Social Incluyente. Municipio de Soacha*, PNUD.

Pontes Nogueira, J. (2014), *From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice*, HASOW, Discussion Paper 12, pp. 1437-1453, disponible en <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/From-Fragile-States-to-Fragile-Cities.pdf>

ProBogotá (2018), *Soacha*, disponible en <http://probogota.org/municipios/soacha/>

Ramalingam, B. y Knox Clarke, P. (2012), *Meeting the Urban Challenge: Adapting humanitarian efforts to an urban world*, ALNAP.

RCN (2018), *Más de 1.700 familias venezolanas se han registrado en Soacha*, en RCN radio, disponible en <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/mas-de-1700-familias-venezolanas-se-han-registrado-en-soacha> (consultado el 20 de abril del 2018).

Red Nacional de Información (RNI) (2015), *Reporte caracterización víctimas del conflicto armado. Cundinamarca-Soacha*.

Red Nacional de Información (RNI) (2021), *Unidad de Víctimas*, disponible en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/> (consultado el 30 de noviembre de 2021).

Reichhold, U. y Binder, A. (2013), *Scoping study: what works in protection and how do we know?*, Global Public Policy Institute (GPPi), Berlin.

Rodgers, D. (2003), *Dying for it: Gangs, Violence and Social Change in Urban Nicaragua*, Crisis States Programme.

Rodgers, D.; Muggah, R. y Stevenson, C. (2009), *Gangs of Central America: Causes, Costs, and Interventions*, Small Arms Survey.

Rodríguez, A.; Rodríguez, P.; Saborido, M.; Segovia, O. y Mires, L. (2014), *Visible and invisible violence and inequality in neoliberal Santiago*, Environment and Urbanization, Vol. 26, pp. 359-372.

Roque Ferreira, I. (2015), *Defining and measuring state fragility: a new proposal*, The Annual Bank Conference on Africa, disponible en [http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous\\_files/109\\_-\\_ABCA\\_2015\\_Ines\\_Ferreira\\_Defining\\_and\\_measuring\\_state\\_fragility\\_A\\_new\\_proposal\\_May15.pdf](http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/109_-_ABCA_2015_Ines_Ferreira_Defining_and_measuring_state_fragility_A_new_proposal_May15.pdf)

Rubín de Celis, E. (1981), *Investigación científica vs investigación Participativa, reflexiones en torno a una falsa disyuntiva*, en Francisco Vio Grossi, Vera Gianotten y ton de Wit (eds.): *Investigación participativa y praxis rural: Nuevos conceptos en educación y desarrollo comunal*, Mosca Azul Editores, Lima.

Rueda, R. (2003), *Desarrollo urbano y desplazamiento forzado por la violencia sociopolítica en Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

Ruiz Olabuénaga, J. (2012), *Metodología de la investigación cualitativa*, Universidad de Deusto, Bilbao.

Russel, S. (2016), *Desafiar el orden establecido: la necesidad de "localizar" la protección*, en *Forced Migration Review*, Vol. 53, pp. 8-10.

Samaniego, J. (2014), *Desplazamiento Forzado en el "Triángulo Norte de América Central": Desafíos en materia de protección*, en Taller de expertos sobre Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, 23-23 mayo 2014, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9647.pdf?view=1>

Sánchez Steiner, L. (2012), *La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia. El caso de Mocoa*, Universidad del Norte, Barranquilla.

Sanderson, D.; Knox Clarke, P. y Campbell, L. (2012), *Responding to Urban Disasters: Learning from previous relief and recovery operations*, ALNAP.

Sanderson, D. (2019), *Urban humanitarian response*, HPN, ALNAP y ODI, disponible en <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2019/03/GPR-12-2019-web-string.pdf>

Sanderson, D. (2020), *Urban response: three principles for good practice*, en *Forced Migration Review (FMR)*, Vol. 62, p. 8.

Savage, K. y Muggah, R. (2012), *Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City*, The Journal of Humanitarian Assistance, disponible en [http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524#\\_edn4](http://sites.tufts.edu/jha/archives/1524#_edn4)

Schell, J., Hilmi, M. y Hirano, S. (2020), *Area-based approaches: an alternative in contexts of urban displacement*, en *Forced Migration Review*, Vol. 63

Secretaría Distrital de Planeación (2018), *Información Estratificación Social*, disponible en [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estratificacion\\_Socioeconomica/QueEs](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estratificacion_Socioeconomica/QueEs) (consultado el 23 de abril del 2018).

Seeliger, L. y Turok, I. (2013), *Towards sustainable cities: extending resilience with insights from vulnerability and transition theory*, *Sustainability*, n° 5, disponible en <https://www.mdpi.com/2071-1050/5/5/2108>

Semana (2009), *Casi desalojan a 5 mil personas de Soacha*, en *Semana*, disponible en <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/casi-desalojan-mil-personas-soacha/108882-3> (consultado el 22 de febrero de 2018).

- Semana (2017), "Soacha es una bomba de tiempo": Alcalde Eleázar González, disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/soacha-con-problemas-sociales-de-toda-indole/531774> (consultado el 15 de febrero de 2018).
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford University Press.
- Simpson, G. (1993), *Explaining Endemic Violence in South Africa*, Weltfriedensdienst Quersbrief, Vol. 3, pp. 10-15.
- Slim, H. y Bonwick, A. (2005), *Protection. An ALNAP guide for humanitarian agencies*, ODI.
- Soacha Ilustrada (2018), *Triple homicidio en el barrio San Martín de Soacha*, en Soacha Ilustrada, disponible en <http://soachailustrada.com/2018/04/triple-homicidio-barrio-san-martin-soacha/> (consultado el 23 de mayo del 2018).
- Solá-Morales, M. (1974), *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Urbanística I. Universidad Politécnica de Catalunya.
- Sphere (2018), *The Sphere Handbook*, disponible en <https://spherestandards.org/handbook-2018/>
- Stake, R. (1998), *Investigación con estudios de caso*, Ediciones Morata, Madrid.
- Stein, S. y Walch, C. (2017), *Non-conventional violence in Central America and Mexico: the case for an integrated humanitarian and development approach*, Humanitarian Exchange Magazine, Vol. 69, pp. 15-17.
- Suárez, C.; del Moral, G.; González, M. (2013), *Consejos prácticos para escribir un artículo cualitativo publicable en Psicología*, Psychosocial Intervention (22), pp. 71-79.
- Suárez, C. y Bustamante, M. (2009), *Regulación para la atención de población en situación de desplazamiento*, Derechos de la Población Desplazada: estudio de caso en la ciudad de Medellín, Medellín.
- Tedesco, L. (2007), *El Estado en América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Vol. 37.
- Tedesco, L. (2009), *Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Vol. 78.
- Thomas, G. (2011), *How to do Your Case Study. A Guide for Students & Researchers*, SAGE Publications, London.
- Torres, C. (coord.) (2009), *Ciudad informal colombiana. Barrios contruidos por la gente*, Universidad Nacional de Colombia.
- Turner, J. (1969), *Uncontrolled Urban Settlement: problems and policies*, Urbanization: development policies and planning n. 1, United Nations, New York, pp. 107-128.
- Twigg, J. (2007), *Characteristics of a Disaster-resilient Community. A Guidance Note*, DFID.
- Twigg, J. y Mosel, I. (2018), *Informality in urban crisis response*, ODI.
- Ulrichs, M. (2016), *Increasing people's resilience through social protection*, Braced Knowledge Manager, Vol. 3.
- UARIV (2020), *Informe de la UARIV para el GRID 2020 del IDMC*, fecha de corte 30 de marzo de 2020.

UNDG/IASC (2015), *Adopting an analytical framework on risk and resilience: a proposal for more proactive, coordinated and effective United Nations action*, disponible en <https://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/RnR.pdf>

UN-DESA (2015), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, disponible en <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>

UNDP-UNHCR (2012), *UNDP-UNHCR Transitional Solutions Initiative Project*.

UN-HABITAT (2003), *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements*.

UN HABITAT (2016), *Urbanization and development. Emerging Futures. World Cities Report*, United Nations, disponible en <https://smartnet.niua.org/content/8e4484cb-3e1d-4dd7-9102-f96edec3800>

UN-HABITAT (2016), *Urban Crises Charter*, disponible en <https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/Urban%20Crises%20Charter%2025%20March%202016.pdf>

UN-HABITAT (2016), *Urban Data Portal*, disponible en [http://urbandata.unhabitat.org/explore-data/?indicators=hiv\\_prevalence\\_15\\_to\\_49\\_year,slum\\_proportion\\_living\\_urban,urban\\_population\\_cities,population](http://urbandata.unhabitat.org/explore-data/?indicators=hiv_prevalence_15_to_49_year,slum_proportion_living_urban,urban_population_cities,population)

UN-HABITAT (2017), *Trends in Urban Resilience 2017*, United Nations, disponible en <https://unhabitat.org/trends-in-urban-resilience-2017>

UN-HABITAT III (2015), *HABITAT III Issue Papers. 22 – Informal Settlements*, New York, disponible en <https://unhabitat.org/habitat-iii-issue-papers-22-informal-settlements/>

UN-HABITAT III (2018), *UN-HABITAT. Concepts and Definitions*.

UNHCR (2016), *Global Trends Forced Displacement in 2016*, disponible en <https://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

UNHCR (2015), *Global Trends Forced Displacement in 2015*, disponible en <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

UNHCR (2014), *Global Trends Forced Displacement 2014*, UNHCR.

UNHCR (2010), *The Benefits to Belonging. Local integration options and opportunities for host countries, communities and refugees*, UNHCR.

United Nations (2012), Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome, Resolution 66/290, Sixty-sixth session, 25 October 2012, disponible en <https://undocs.org/A/RES/66/290>

United Nations (2015), Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Habitat III, Issue Paper No. 22 on Informal Settlements, disponible en <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Habitat-III-Issue-Paper-22-Informal-Settlements-2.0%20%282%29.pdf>

United Nations (2016), *Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida. Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial*, Asamblea General, 2016, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11164.pdf>

United Nations (2017), *New Urban Agenda*, disponible en <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

United Nations (2018), *Statistics Division*, disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-11/>

United Nations (2019), *High Level-Panel on Internal Displacement*, disponible en <https://www.un.org/sg/en/content/sg/personnel-appointments/2019-12-03/high-level-panel-internal-displacement>

UNIMINUTO (2014), *Caracterización poblacional de la Florida municipio de Soacha Cundinamarca*, Área de Investigación de Trabajo Social, UNIMINUTO Regional Soacha.

UNIMINUTO y PNUD (2016), *Altos de la Florida. La montaña invisible e imbatible*, Soacha.

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2014), *Taller Expertos. Grupos Criminales y Nuevas Formas de Desplazamiento en América Latina*.

UN Sustainable Development Group (2019), *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework*, disponible en <https://unsdg.un.org/resources/brief-united-nations-sustainable-development-cooperation>

Uribe, C. y Sierra, H. (2001), *El clan de los Ramírez*, en *El Tiempo*, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-604316> (consultado el 12 de marzo del 2018).

Valles, M. (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Síntesis, Madrid.

Vanderschueren, F. (1996), *From violence to justice and security in cities*, *Environment and Urbanization*, Vol. 8, pp. 93-112.

Vernez, G. (1969), *Traslados residenciales de los inmigrantes de bajos ingresos: El caso de Bogotá, Colombia*, en Cardona, R. (edit.), "Colombia: Distribución espacial de la población", Corporación Centro Regional de la Población, pp. 139-169.

Viviescas, F. (1989), *Urbanización y ciudad en Colombia. Una cultura por construir en Colombia*, Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

Wamsler, C. y Brink, E. (2014), *The urban domino effect: a conceptualization of cities' interconnectedness of risk*, UNISDR y Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.

Weber, L. y Wyjad, K. (2011), *Potential indicators of urban fragility*, *Human Security for an Urban Century. Local Challenges, Global Perspectives*, Humansecurity-cities.org, pp. 82-83.

WHS (2016a), *Consultations on Humanitarian Responses in Urban Areas. Perspectives from Cities in Crisis*, IMPACT, UCLG y Global Alliance for Urban Crises, disponible en [https://issuu.com/uclgcglu/docs/cities\\_in\\_crisis](https://issuu.com/uclgcglu/docs/cities_in_crisis)

WHS (2016b), *Vision and Mission*, disponible en [https://www.uclg.org/sites/default/files/global\\_alliance\\_urban\\_crisis\\_visionmission.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/global_alliance_urban_crisis_visionmission.pdf)

WHS (2016c), *Transcending humanitarian-development divides. Changing People's Lives: From Delivering Aid to Ending Need*, disponible en [https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/WHS%20Commitment%20to%20action%20-%20transcending%20humanitarian-development%20divides\\_0.pdf](https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/WHS%20Commitment%20to%20action%20-%20transcending%20humanitarian-development%20divides_0.pdf)

WHS secretariat (2015), *Restoring Humanity: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit*, United Nations, New York, disponible en <https://www.icvanetwork.org/resources/whs-synthesis-report-consultation-process-restoring-humanity>

Winton, A. (2004), *Urban violence: a guide to literature*, Urban violence and insecurity, Vol. 16, pp. 165-184.

Winton, A. (2004a), *Young people's views on how to tackle gang violence in "post-conflict" Guatemala*, Urban violence and insecurity, Vol. 16, pp. 83-99.

World Bank (2017), *Cities of refuge in the middle east. Bringing an Urban Lens to the Forced Displacement Challenge*, Policy Note, World Bank.

World Bank (2018), Data Urban Development, disponible en <https://data.worldbank.org/topic/urban-development?locations=CO>

Yin, R. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, SAGE Publications, London.

Zartman, W. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, co, and London: Lynne Rienner.

Zetter, R. (2015), *A fragmented landscape of protection*, Forced Migration Review, Vol. 50, pp. 62-65.

Zetter, R. y Deikun, G. (2011), *Una nueva estrategia para abordar los retos humanitarios en las zonas urbanas*, Forced Migration Review, Vol. 38, pp. 33-35.

Zizek, S. (2009), *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales*, Paidós ibérica, Barcelona.



## Anexos

### Anexo 1. Planteamientos éticos de la investigación

El planteamiento ético de esta tesis doctoral se sustenta en los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa, en el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG, así como en el imperativo moral humanitario.

El argumento ético principal que sostiene esta investigación reside en el principio de humanidad. Éste indica que “el sufrimiento humano debe de ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos”<sup>440</sup>. Por lo tanto, defendiendo una aproximación a la ética en esta investigación desde una perspectiva deontológica, articulada sobre unos principios fundamentales éticos y humanitarios. Esta perspectiva deontológica está basada en el imperativo moral humanitario (el deber) a través de un mandato y una obligación de investigar, con el fin de aliviar el sufrimiento humano que se basa en el mismo derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria que asiste a todo ciudadano en todo país. Por ello, como recoge el Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja se debe reconocer la obligación de prestar asistencia humanitaria dondequiera que sea necesaria, y por lo tanto, de investigar para conocer cómo hacerlo de la manera más profesional y con los mayores beneficios para la población. Además, esta tesis, al igual que la ayuda humanitaria, no responde a intereses partidistas ni políticos y no debe interpretarse en ese sentido.

Desde un punto de vista puramente investigativo, el desarrollo de esta tesis también parte del respeto a los principios éticos básicos que guían la investigación con seres humanos: *respect for persons*, *beneficence* y *justice*. Sin embargo, esta investigación, por trabajar en un contexto con víctimas de un conflicto armado y en situación de vulnerabilidad, requiere de una aplicación extremadamente responsable de estos principios éticos, de los códigos de conducta y de los principios y el imperativo moral humanitario.

En este sentido, pautas como el consentimiento informado, la confidencialidad y la responsabilidad del investigador aparecen como alguno de los puntos a tratar con sumo cuidado.

La obtención de un verdadero consentimiento informado es un reto en espacios de violencia por las amenazas, las normas sociales, el poder y el control impuestos por los grupos armados sobre la población civil. Por lo tanto, puesto que esta investigación requiere hablar con personas afectadas, es básico y fundamental que esa búsqueda de información no cause una mayor represión o daño de cualquier tipo en el participante<sup>441</sup> (respeto al principio ético y humanitario del *do no harm*). Para ello, es necesario que primero el investigador conozca el contexto mediante un trabajo de campo preparatorio previo para construir un entendimiento y verdad sobre la realidad local, así como reconocer la percepción de la investigación por parte de los posibles participantes. Y segundo, lograr informar a los participantes de manera eficaz del propósito, la naturaleza, los resultados, los beneficios y los riesgos de la investigación, teniendo en cuenta la situación en ocasiones de dolor en la que se encuentran. Para ello, se establecerán estándares más altos con el fin de obtener el consentimiento informado de todos

---

<sup>440</sup> OCHA, OCHA en Mensaje: Principios humanitarios. En [https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_Spanish.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf) Consultado el 13 de noviembre de 2014.

<sup>441</sup> Susanna P. Campbell, *Ethics of research in conflict and post-conflict environments*, Program on States and Security The Graduate Center, New York, January 2010, p. 3.

los participantes del estudio individual y en caso necesario y culturalmente apropiado de los líderes del hogar y la comunidad<sup>442</sup>.

Sin embargo, a pesar de la vulnerabilidad y el sufrimiento de los participantes, también se ha defendido la visión de otros investigadores que han llevado a cabo estudios sobre conflictos y que argumentan que “sólo porque los entrevistados experimentan dolor emocional durante una entrevista, esto no significa que no están dispuestos a participar y no se benefician de la investigación”. En el caso de una investigación de Lundy y McGovern sobre desaparecidos durante el conflicto de Irlanda del Norte uno de los participantes en el estudio indicó: “No he encontrado ninguna curación en ella en absoluto. Como he dicho me pareció más molesto, pero vale la pena porque sé que mi historia va a ser contada”<sup>443</sup>. Por lo tanto, la aportación de los participantes en esta investigación además de denunciar su situación puede permitir revertir sus consecuencias humanitarias, así como la invisibilidad y violación de innumerables derechos humanos básicos.

Para certificar la seguridad de los participantes en mi investigación considero esencial garantizar la confidencialidad y la protección de los datos. El mantenimiento de la confidencialidad y el anonimato de los participantes en el caso de que ellos lo indiquen o las condiciones de seguridad así lo requieran es fundamental. Esto también implica a la seguridad del investigador a la hora de actuar o acudir a espacios con ciertos niveles de violencia urbana. Para ello, se desarrollarán métodos y enfoques para la seguridad personal desarrollados por organizaciones de ayuda humanitaria, el trabajo y colaboración con ONGs locales, nacionales e internacionales, así como la experiencia previa del investigador en Colombia.

Con el fin de garantizar que esta investigación sea implementada de una manera ética, este investigador realizó el curso *Protecting Human Research Participants*, cuyo certificado se puede ver a continuación. Además, puesto que esta investigación ha formado parte del proyecto *Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerabilities (PRUV)* financiado por la Comisión Europea, esta investigación recibió la aprobación de la *Office of Research Ethics* de la *University College of Dublin*, desde donde se dirigía el proyecto, los certificados también se pueden observar a continuación.

---

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>443</sup> *Ibid.*, p. 5.

**Certificado curso ‘Protecting Human Research Participants’**

## Evaluación ética de la UCD Office of Research Ethics



### UCD Office of Research Ethics

Roebuck Castle  
University College Dublin  
Belfield, Dublin 4, Ireland

T +353 1 718 8787

### An Oifig Éitic Thaighde UCD

Caisleán an Ruabhóic  
An Coláiste Ollscoile, Baile Átha Cliath  
Belfield, Baile Átha Cliath 4, Éire

hrec@ucd.ie  
www.ucd.ie/researchethics

21<sup>st</sup> June 2017

Dr Ronan McDermott  
c/o Dr Patrick Gibbons  
UCD School of Agriculture and Food Science  
Agriculture and Food Science Centre  
Belfield  
Dublin 4

**RE: LS-17-56-Gibbons: Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerabilities (PRUV).  
Phase II- Work Package 2: 'A protection approach to address urban resilience'**

Dear Dr McDermott

Thank you for your response to the Human Research Ethics Committee – Sciences (20/06/17). The Decision of the Committee is that **approval is granted** for this application which is subject to the conditions set out below.

Please note that **public liability insurance for this study has been confirmed** in accordance with our guidelines.<sup>[1]</sup>

Please note that approval is for the work and the time period specified in the above protocol and is subject to the following:

- Any amendments or requests to extend the original approved study will need to be approved by the Committee. Therefore you will need to submit by email the *Request to Amend/Extend Form*;
- Any unexpected adverse events that occur during the conduct of your research should be notified to the Committee. Therefore you will need to Submit, by email, an *Unexpected Adverse Events Report*;
- You or your supervisor (if applicable) are required to submit a signed *End of Study Report Form* to the Committee upon the completion of your study;
- This approval is granted on condition that you ensure that, in compliance with the Data Protection Acts 1988 and 2003, all data will be managed in accordance with your application and that you will confirm this in your *End of Study Report*;
- Please note that further **new** submissions from you may not be reviewed until any **End of Study Reports due** have been submitted to the Office of Research Ethics. That is, any earlier study that you received ethical approval for from the UCD HRECs;

.../.

- You may require copies of submitted documentation relating to this approved application and therefore we advise that you retain copies for your own records;
- Please note that the granting of this ethical approval is premised on the assumption that the research will be carried out within the limits of the law;
- Please also note that approved applications and any subsequent amendments are subject to a Research Ethics Compliance Review.

The Committee wishes you well with your research and look forward to receiving your End of Study Report. All forms are available on the website [www.ucd.ie/researchethics](http://www.ucd.ie/researchethics) please ensure that you submit the latest version of the relevant form. If you have any queries regarding the above please contact the Office of Research Ethics and please quote your reference in all correspondence.

Yours sincerely,



---

Mr T. John O'Dowd  
Chairman, Human Research Ethics Committee - Sciences

---

<sup>(4)</sup> [http://www.ucd.ie/researchethics/information\\_for\\_researchers/insurance/](http://www.ucd.ie/researchethics/information_for_researchers/insurance/)

---



# Human Subjects Ethical Review Application Form

## Section A: General Information

1. PROJECT DETAILS			
a) Project Title:	<b>Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability (PRUV)</b> - Phase II - Work Package 2: 'A protection approach to address urban resilience'		
b) Study Start Date:	1/1/16	Study Completion Date:	31/12/19
c) Start Date of Data Collection (must post-date the ethical review):	11/06/2017	Completion Date of Data Collection:	31/9/2017

2. APPLICANT / PRINCIPAL INVESTIGATOR DETAILS			
a) Name of Applicant/ Principal Investigator (PI) (please include title if applicable):	Dr. Pat Gibbons Director, UCD Centre for Humanitarian Action		
<b>Please Note:</b> UCD Staff members are Principal Investigator (PI); UCD Students are applicants and must include their supervisor's name below in section f)			
b) Applicant's position in UCD (please select the relevant option):	Staff	Postgraduate	Undergraduate
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Academic / Professional Qualifications	PhD		
d) Applicant's UCD Contact Details	UCD Telephone (if applicable)	UCD Email (applicant's name NOT Student Number)	
	7167792	p.gibbons@ucd.ie	
e) Applicant's UCD Address (UCD school NOT home address)	Room G03C Agriculture and Food Science Centre		

	Belfield Dublin 4 Ireland	
<b>f) Name of Supervisor</b> <i>(including title e.g. Prof., Dr etc.,)</i>	N/A	
<b>g) Supervisor's UCD Contact Details</b>	<b>UCD Telephone</b>	<b>UCD Email:</b>
<b>h) UCD Investigator(s) and affiliations</b>	<i>(name all investigators on project)</i>	
	<p><u>From University College Dublin:</u></p> <p>Dr. Pat Gibbons</p> <p>Dr. Ronan McDermott</p> <p>José Antonio Gutiérrez Danton</p> <p>Sinéad McGrath</p> <p><u>From Deusto University:</u></p> <p>Pablo Cortés Ferrández</p> <p><u>In Colombia:</u></p> <p>Jesuit Refugee Service</p> <p><u>In Kenya:</u></p> <p>Plan International</p>	
<b>i) Funding</b> <i>if applicable</i>	<b>Source</b> <i>(details of funding programme)</i>	<b>Amount</b>
	Horizon 2020 MSCA-RISE	€1129500,00
	<i>If funded commercially, are there any restrictions on the freedom of the researcher to publish the results? Please specify:</i>	

<b>j) Applicant's most recent relevant publications, if any</b>	Gibbons, P., Mc Dermott, R., Maitra, S. and Herman, J. (2017), Building on the Capacities of Crisis-affected Populations: from Victims to Actors. Dev Policy Rev. Accepted Author Manuscript. doi:10.1111/dpr.12239
<b>k) If this study is being presented for an academic qualification please provide details</b>	N/A

<b>3. SUBMISSION FOR FULL ETHICAL REVIEW</b>	<b>Yes</b>	<b>No</b>
<b>a) Has this proposal been submitted to any other research ethics committee? <i>If yes</i>, please provide details below of which committee and the outcome.</b>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>b) Is this a pilot study?</b>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>c) Have you attended a Research Ethics Application Advisory Consultation?</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>d) Are you seeking permission to access UCD Students from more than one school?</b>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>e) Are you seeking permission to conduct a university-wide survey of UCD students? <i>(if the research is a campus-wide student survey<sup>444</sup> and involves students from two or more schools, then permission to schedule the survey will be sought from the University Student Survey Board (USSB) after the ethical review and approval has been granted).</i></b>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>f) Have you read the following guidelines?</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i)	<i>HREC Guidelines and Policies specifically Relating to Research Involving Human Subjects</i> <a href="http://www.ucd.ie/researchethics/policies_guidelines/">http://www.ucd.ie/researchethics/policies_guidelines/</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
ii)	<i>The UCD Data Protection Policy:</i> <a href="http://www.ucd.ie/dataprotection/policy.htm">http://www.ucd.ie/dataprotection/policy.htm</a>	<input checked="" type="checkbox"/>
iii)	<i>The Data Protection Guidelines on Research in the health sector, (if applicable)</i> <a href="https://www.dataprotection.ie/documents/guidance/Health_research.pdf">https://www.dataprotection.ie/documents/guidance/Health_research.pdf</a>	<input checked="" type="checkbox"/>

<sup>444</sup> Where the target population comprises students drawn from two or more schools and the survey encompasses university-wide activities or services

For all the latest versions of the HREC Policies and Guidelines please see the research ethics website:

[http://www.ucd.ie/researchethics/policies\\_guidelines/](http://www.ucd.ie/researchethics/policies_guidelines/)

**NOTE: Approval will not be granted if recruitment and/or data collection has already begun**

<b>4. EXTERNAL APPLICANTS ONLY</b>			
<b>a) External Investigator(s) if applicable</b>			
<b>b) Name of Organization</b>		<b>Relationship with External Organization</b>	
<b>c) Address of Organization</b>			
<b>d) External Investigator(s) if applicable</b>			
<b>e) Project Title:</b>			
<b>f) Start Date of Data Collection:</b>	(dd/mm/yy)	<b>Completion Date of Data Collection:</b>	(dd/mm/yy)

<b>5. INSURANCE</b>		
<i>Please note that UCD's existing insurance policy providing cover in relation to research work and placements, being undertaken by UCD staff and students, is currently limited to <b>Public Liability</b> only. Provisions of other types of insurance cover, as listed in the table below, are the sole responsibility of the researcher.</i>		
Please select <b>Yes</b> or <b>No</b> and provide details, where required. Please do not assume that you do not require insurance. NOTE: <b>This section is mandatory</b> – your application will not be processed unless this section is completed.	<b>Yes</b>	<b>No</b>
<b>a) Does this study require medical malpractice or clinical indemnity insurance? (If YES, please provide details below)</b>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
(i) Is relevant insurance cover already in place? (Yes/No)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(ii) Insurance Holder's Name:		

<b>b) Is this study covered by Clinical Indemnity Scheme (CIS)<sup>445</sup>?</b> <i>(If YES, please provide details below)</i>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
(i) Healthcare Provider's Name:			
<b>Is there any blood or other tissue sampling involved in this study?</b> <i>(If YES, please provide details below)</i>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
(i) Who will be taking samples?			
(ii) Insurance details:			
<b>d) Are there other medical procedures involved in this study?</b> <i>(If YES, please provide details below)</i>		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
(i) Details of Procedures:			
<b>Does this study involve travelling outside of Ireland?</b> <i>If Yes, please name the country/countries where the researcher will travel in the field below</i>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
(i) Name country/countries outside of Ireland:	Colombia and Kenya		
<i>The Office of Research Ethics will liaise with the Insurers and will advise you of any specific requirements, if necessary.</i>			

<b>6. ETHICAL ISSUES &amp; DILEMMAS</b>		
Please select <b>Yes</b> or <b>No</b> and provide relevant details below. <b>This section is MANDATORY!</b>	<b>Yes</b>	<b>No</b>
<b>a) Does this study involve any ethical dilemmas which may arise in the course of the study?</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<sup>445</sup> The **Clinical Indemnity Scheme (CIS)** is the main scheme under which the State Claims Agency (SCA) manages all clinical negligence claims taken against healthcare enterprises, hospitals and clinical, nursing and allied healthcare practitioners covered by the scheme. Under the CIS, the State assumes full responsibility for the indemnification and management of all clinical negligence claims.

<b>(i) if YES, please identify any ethical dilemmas which may arise in the course of the study and provide details of how you propose to address them.</b>
<p>This research proposes to work with vulnerable elements of society, such as marginalised individuals, Internally Displaced Persons (IDPs), people suffering from socio-economic inequality, domestic discord and living in informal settlements. Some dilemmas which may arise are the following: 1) the added vulnerability of the participants, 2) disclosure of abuses and/or exploitation by several actors and 3) a false perception of hierarchies of researchers and participants, which may cause participants to be uncomfortable.</p> <p>These ethical dilemmas will be dealt with in the following ways:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- The use of participatory action research (PAR) aims to deal with vulnerable participants by encouraging participation and contains a programme of action which will allow participants to contribute their own knowledge, techniques and experiences to a transformation process. This will therefore create a more level-playing field between participants and researchers, allowing vulnerable participants formulate questions using their own experiences, cultural backgrounds and local realities. The researchers are chosen from a participatory epistemological viewpoint, and have designed a project to deal with specific types of vulnerabilities, such as gender-specific issues for example.</li><li>- As the participants will be particularly vulnerable, researchers will provide clear guidelines of engagement, making it explicit that all participation can be withdrawn at any point in the data-collection process and that the researchers are open to dialogue with participants who may have specific requests.</li><li>- Participants will be made aware through information that any serious disclosure of abuses may have to be reported to the relevant authorities, depending on the seriousness of the material at hand.</li></ul>
<b>(ii) If NO, please explain why you think that there are no ethical dilemmas and why you are submitting application for full ethical review.</b>

## Section B: Research Design & Methodology

<b>7. RESEARCH PROPOSAL</b>	
<p><b>a) Has this topic been studied before? If yes, why is an additional study needed?</b></p>	<p>This topic is still relatively under researched, insufficiently understood, inadequately characterized and poorly assessed. There is no systematic analysis of best practices and lessons learned because there is no concrete information, nor an agreed or reliable methodology to measure the magnitude, intensity and scope on the humanitarian impacts, consequences and protection needs of vulnerable urban communities.</p> <p>This research uses a qualitative style based on the exploratory nature of the project. The topic of protection in urban contexts action is a relatively new subject that has not been researched and approached with sufficient detail and time in specific contexts. In this sense, from a methodological point of view, the importance of this research is not the formal generalization of the results obtained, but the opportunity to understand the theoretical and practical gaps in the protection of crisis-affected communities and vulnerable groups in urban settings in order to acquire new evidence-based knowledge to foster resilience.</p>
<p><b>b) Provide a brief description of research</b></p>	<p>Communities and in particular some vulnerable groups (like IDPs, children, youth/adolescents and their families) in urban informal settlements, particularly slums, and other urban fragile settings live in a situation of structural vulnerability. In addition to lack of access to basic rights, they suffer from urban violence and intra-urban forced displacement. This can be described as a generalised lack of protection. The question is how can community resilience be promoted under these circumstances and how can their physical protection and in general their access to rights (most important those related to local integration) such as education, health, house tenure and livelihoods be improved.</p> <p>Humanitarian and governmental actors have begun to recognise and address this problem. However, the response has been obviously insufficient and inadequate. Humanitarian actors have not been able to develop protection mechanisms and to find and develop comprehensive responses to reduce people's</p>

	<p>vulnerability, increase their capacities and enhance their resilience, processes that, at the end, facilitate the local integration in urban settings.</p> <p>Therefore, an overall objective of this research is to understand and analyze how urban violence dimensions (direct, structural and symbolic) can be confronted by humanitarian actors developing a protection approach at a direct, structural and symbolic level. Building these levels of protection, the humanitarian sector can enhance resilience with the communities in order to facilitate the urban local integration.</p>
i	the aims and objectives of the study
<p><b>General Objective (GO):</b> To analyze the gaps in humanitarian response and identify barriers, best practices and lessons learnt from working with communities to enhance resilience of crisis-affected communities and vulnerable groups in urban settings through a protection approach.</p> <p><b>GO.1:</b> How are humanitarian actors<sup>446</sup> (including INGOs, NGOs, communities, government, non-state actors and other key stakeholders) addressing the protection needs of crisis-affected communities and vulnerable groups in urban settings and what can be done differently to improve the response and enhance resilience?</p> <hr/> <p><b>Specific Objective (SO) 1:</b> To analyze the protection situation of crisis-affected communities and IDPs in urban informal settlements and other urban fragile settings.</p> <p><b>SO 1.1:</b> What are the vulnerabilities, protection risks, and threats faced by crisis-affected communities and IDPs?</p> <p><b>SO 1.1.a:</b> What are the causes and drivers of vulnerability?</p> <p><b>SO 1.2:</b> What are the existing capacities and coping mechanisms of crisis-affected communities and IDPs?</p> <hr/> <p><b>SO 2:</b> To detect perceptions and expectations of humanitarian actors on current response to crisis-affected communities and IDPs in urban informal settlements and other urban fragile settings.</p> <p><b>SO 2.1:</b> What are the crisis-affected population' perceptions of the effectiveness of the protection response?</p>	

<sup>446</sup> This research understands humanitarian actors as all the agents implied and influencing the situation of the crisis-affected communities and vulnerable groups, and of those who participate in their aid, attention and protection.

**SO 2.2:** How do humanitarian actors understand their role in the formal and informal protection system?

**SO 3:** To analyze and assess the current protection response provided by all humanitarian actors, and level of accessibility and utilization of those services by crisis-affected communities and IDPs in urban informal settlements and other urban fragile settings.

**SO 3.1:** What are the responsibilities / mandate of each humanitarian actor? *(What they should be doing?)*

**SO 3.2:** What are humanitarian actors currently doing to respond to protection concerns? *(What they are currently doing?) (In short, WHO does WHAT to WHOM and WHERE?)*

**SO 3.3:** What are humanitarian actors failing to respond to in relation to protection concerns?

**SO 3.4:** To what degree do crisis-affected communities and IDPs feel they are able to access protection services?

**SO 3.5:** How likely are various demographics within crisis-affected communities and IDPs able to utilization protection services?

**SO 3.6:** What are the gaps in the protection services provided (protection situation compared to protection response)?

**SO 4:** To define and explain how a protection approach can facilitate resilience building in urban informal settlements and other urban fragile settings by working with crisis-affected communities and IDPs to strengthen their coping capacities, access, and utilization of available services.

**SO 4.1:** How does the crisis-affected population define resilience (ex: what would make crisis-affected communities and IDPs able to cope with their situation and prosper in their setting)?

**SO 4.2:** How can a protection approach enhance resilience?

**SO 4.3:** Do the criteria of resilient systems really work in urban informal settlements and other urban fragile settings?

**SO 4.4:** What are the priority interventions (most impactful responses) that humanitarian actors should implement in urban settings (to strengthen resilience)?

**SO 4.4.a:** Do different interventions have different impacts on various demographic groups?

**SO 4.5:** What does crises-affected population need from humanitarian actors in order to strengthen community driven resilience mechanisms?

**SO 4.5.a:** How can humanitarian actors better understand existing community coping mechanism and how to assess their capacities to build up systems?

**SO 4.6:** What can be done the same (best practices) and differently (lessons learnt) to address barriers, improve the response, access and utilization of services and enhance resilience?

**SO 5:** To define and explain how a protection approach can facilitate local integration of IDPs in urban informal settlements and other urban fragile settings in Colombia.

	<p><b>SO 5.1:</b> How does crisis-affected population define successful local integration? (ex: what would make crisis-affected communities and IDPs able to cope with their situation and prosper in their setting?)</p> <p><b>SO 5.1:</b> How can a protection approach facilitate urban local integration?</p> <p><b>SO 5.2:</b> Do the criteria of international framework for durable solutions for IDPs apply in urban settings?</p> <p><b>SO 5.3:</b> What are the priority interventions (most impactful responses) that humanitarian actors should implement in urban settings (to facilitate local integration)?</p> <p><b>SO 5.4:</b> What does crises-affected population need from humanitarian actors in order to facilitate urban local integration?</p> <p><b>SO 5.4:</b> What can be done the same (best practices) and differently (lessons learnt) to address barriers, improve the response, access and utilization of services and facilitate urban local integration?</p>
ii	the scientific/theoretical background of study
	<p>The use of PAR and Practice Theory as methodological strategies will allow the researchers and participants to obtain a specific knowledge through the understanding of complex realities to build a theory. The space of the researcher, in this case the urban settings, will play a key role because it develops in the social, cultural, economic and political conditions to which the phenomena and practices studied are inherently linked, especially when the limits between these phenomena and the context are not clearly evident (Yin, 2009). For this reason, it is essential to make an appropriate conceptualization of the spatial configurations, understanding them as a relation of elements such as the quality of space, location, orientation, accessibility, placement, displacement, space involvement, integration and territory (Stock, 2015), to “retain the holistic meaning of the characteristics of events” of the realities studied (Yin, 2009). This research is therefore based on previous local knowledge for instrumental, explanatory and exploratory purposes, taking an approach that seeks to construct a theory, to illustrate and to interpret reality, through a multiple process which reflects a snapshot of reality (Thomas, 2011).</p>
iii	the research design
	<p>This work package forms part the second work package of the larger PRUV study, which involves three distinct phases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Phase 1 (until June/July 2017) - Baseline survey in each of the eight PRUV localities</li> <li>- Phase 2 (June/July 2017 onwards) - In-depth exploration by each work package within selected cities (Soacha and Nairobi in the case of work package 2)</li> <li>- Phase 3 (on completion of Phase 2) - Comparison across a wider set of cases</li> </ul>
iv	the methods of data collection
	<p>The methodological techniques that will be used for the data collection in the case studies are participatory techniques as social cartography, as well as, semi-structured in-depth interviews and focus group</p>

discussions. The transcripts of these techniques will be studied through content analysis. These techniques have been selected with the aim of generating rich data concerning the participants' context.

Participatory techniques such as social cartography coupled with open and semi-structured questions to the groups of participants will be deployed. The social cartography will involve asking the community to describe the territorial space of the *comuna* taking into consideration three dimensions which needed to be graphically represented: vulnerabilities, capacities, and hazards and threats. For this task, the different sub-groups will be given a large blank paper which only has basic points of reference: the boundaries of the *comuna*, a particular building and a main road. In a few cases, the blank paper with some points of reference could be seen as difficult to work with by the participants, who can turn the paper in order to start their social cartography from scratch. From this basic exercise of social cartography of their *comuna as it is*, the exercise is to do exactly the same but in terms of how they would like their *comuna to be*.

In-depth interviews have been one of the most important qualitative method for data collection. The scripts of the interviews, the questions, arose through the use of themes such as conceptual structures and thematic questions as an extension of the main research questions (Stake, 1998). The use of the interview as a technique for collecting data and its use with crisis-affected communities and vulnerable groups in urban settings make it mandatory to consider certain research ethical approaches. The objective of the interviews is to achieve a narrative approach to personal experiences and knowledge to obtain the meaning that participants give to the facts, the feelings that they express beyond knowledge, interpretations beyond descriptions, in order to obtain the perspective, meaning and interpretation of reality (Ruiz Olabuénaga, 2012).

In addition to in-depth interviews, focus group discussions will be deployed as a technique to allow the researchers to deepen and understand social phenomena and to reach a certain consensus based on the joint opinion of several people at the same time. Through this technique, the researchers will encourage participation to enhance the exchange of different points of view on different themes.

v	the size and composition of sample
---	------------------------------------

This research is based on a reduced set of participants in a very specific context in a determined time with the objective to obtain an in-depth understanding. For that reason, the researchers have taken into account issues such as: the time to complete the field work, the search and meeting looking for the trust of the participants, as well as, the access difficulties and security issues. Therefore, the research has to contact with all those participants through whom an in-depth analysis of the object of study is sufficiently revealing and true to reality.

vi	how the size of the sample was determined
----	---

<p>The main criterion of confidence that the research has followed for the selection of the sample of participants has been an intentional and judgement sampling. This type of sampling is also known as snowball sampling (Ruiz Olabuénaga, 2012). Therefore, the selection of the sample has no expectation that it is representative or generalizable to a wider population (Thomas, 2011). Despite the fact that the sample has been intentionally selected, it is precise to demonstrate internal validity in this process following the fundamental criteria of the sample selection as “the choice of contexts or scenarios, the heterogeneity of the sample, accessibility, representativeness and sample size” (Valles, 1997). The representativeness relies on the principle of theoretical saturation enunciated by Glaser and Strauss, and described as “the process in which the researcher continues to test relevant cases until no new theoretical knowledge is extracted from the data” (Baker &amp; Edwards, 2012).</p>	
vii	Will there be a pilot study run initially?
No. The current research design was developed as a result of extensive consultation with community leaders in the localities concerned and in the case of Colombia, with	
viii	the methods of analysis to be used
<p>Through the social cartography exercise, the research team will obtain a clearer picture of the current situation of territory as perceived, experienced and understood by the participant. They will also obtain a clearer understanding of the aspirations and desires of the community. In the process, the participants gain a clearer social-environmental picture of their territory, while at the same time start to discuss <i>collectively</i> a desirable future they could all help to bring about. Thus, by gaining a clear understanding of the gap between their present reality and their aspirations they can set up strategic tasks for the humanitarian actor (José Gutiérrez 2016, 59-76). Therefore, the goal is to obtain data from the participants is not the only objective of this methodological technique. It is also used to reflect community construction, facilitate community reflection and, with the participation as observers of some humanitarian actors, they can provide immediate assistance when a gap is identified. The in-depth interviews and focus groups will be analyzed using content-analysis.</p>	
ix	Will formal statistical procedures will be used
No.	
j)	the expertise available to the researcher/s for analysis of the data
<p>Included amongst the researchers are individuals who have completed postgraduate courses in research design, case study research and qualitative data analysis. The researchers directly involved in data collection have the linguistic skills in Spanish to conduct and then analyse the interviews/focus group discussions.</p>	

All researchers directly involved in data collection have prior experience of engaging in qualitative research methods in developing country contexts. Furthermore, amongst the team of researchers are individuals who have previously published articles in peer-reviewed journals that rely on the analysis of qualitative data.

**c) Methods of data collection** (please select Yes or No)

i	standard educational practices	Yes / No	
ii	standard educational tests	Yes / No	
iii	standard personality tests	Yes / No	
iv	standard psychological tests	Yes / No	
v	interviews or focus groups	<b>Yes</b> / No	
vi	public observations	Yes / <b>No</b>	
vii	persons in public office	Yes / <b>No</b>	
viii	using existing data only	Yes / <b>No</b>	
ix	surveys/questionnaires	Yes / <b>No</b>	
x	audio/video recordings	Yes / <b>No</b>	
xi	Other( <i>please specify</i> )	<b>Yes</b> / No	Social cartography as detailed above.

## Section C: Research Participants: Risk, Harm, Selection and Consent

<b>8. RECRUITMENT OF PARTICIPANTS</b>	
<b>a) Who are the participants or informants?</b> <i>(including size and composition)</i>	The participants in Colombia and Kenya will be recruited with the assistance of the Jesuit Refugee Service and Plan International, NGOs with whom the project is affiliated. The participants will be composed of both men and women and there will be a notable gender component to the study.
<b>b) Where are you recruiting the participants from?</b>	These will be composed of participants from Altos de la Florida and Altos de la Cazuca in Soacha, Bogota and Korogocha and Kebeira in Nairobi, Kenya
i Do you have permission to access these participants? <i>(provide details of organization/group and attached a copy of the permission if applicable)</i>	JRS and Plan International as component organisations of the PRUV project have signed the PRUV consortium agreement.
<i>If you are recruiting UCD students please ensure that you complete <b>Section E</b> below.</i>	

<b>9. RISKS TO PARTICIPANTS:</b> <i>Please indicate the level of risk for research participants, and provide brief details:</i>		
<b>a) Extreme risk?</b>	Yes / No	
<b>b) High Risk?</b>	Yes / No	
<b>c) Some Risk?</b>	Yes / No	
<b>d) Minimal Risk?</b>	<b>Yes / No</b>	
<b>e) Please indicate the steps that will be taken to control this risk or to address any harm associated with participant</b> <i>(e.g. debriefing procedures etc.,)</i>		
The approach of the research is designed to be low-risk in its participatory approach. Researchers will clarify to participants that the study will not aim to look at past abuses but present and future solutions. Participants will also be briefed on protocol should there be disclosure of serious abuses.		

Any sensitivity of participants to the material under discussion will be dealt with through reaching out to the psychological supports offered by the Jesuit Refugee Services in Soacha and Plan International in Nairobi. Researchers will also offer direct access to participants who want to contact them regarding any particular material.

<b>10. Please provide details on the participants of the study:</b>	
<b>a) <u>Selection and Recruitment:</u></b> How will the research participants in this study be selected, approached and recruited?	The participants of the study will be approached using the assistance of the Jesuit Refugee Service and Plan International which are already actively working in the relevant communities.
i   Please state clearly who will approach potential participants?	Case workers from the identified organisations and the researchers directly.
<b>b) <u>Screening Criteria for recruitment/selection of participants</u></b>	
i   Inclusion criteria. What inclusion criteria operate?	Residents of the districts of Altos de la Florida and Altos de la Cazuca in Soacha, Colombia and of Korogocho and Kibera in Nairobi.
ii   Exclusion criteria. What exclusion criteria operate?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Children and minors, people who are especially vulnerable such as former victims of trafficking, people with learning disabilities, perpetrators of violence, people with particular language difficulties in Spanish (Colombia). These will be excluded on the basis of the judgement of the participants, using evidence from the organisations and brief conversations with these.</li> <li>- Anybody who has previously had a working or personal relationship with any of the researchers.</li> </ul>
<b>c) Vulnerable participants:</b>	<i>If the participants (or controls) belong to any of the following vulnerable groups below please give details</i>
i   Children under 18 years of age	<b>N/A</b>
ii   University Students ( <i>see policies – accessing students and</i>	<b>N/A</b>

	<i>recommendations on using students in research)</i>	
iii	People who have language difficulty	N/A
iv	People who have a recognised or diagnosed intellectual or mental impairment	N/A
v	Older people	N/A
vi	People confined to institutions (prisoners, residents in 24 hour nursing facilities)	N/A
vii	Persons in unequal relationships with the researcher (teacher/student; therapist/client; employer/employee)	N/A
viii	Others (please specify)	

**11. If the study participants (or controls) belong to any of the vulnerable groups please state what special arrangements will be made to deal with issues of consent/assent.**

Participants will be asked to state consent in writing, or in very exceptional cases, oral consent will be given by using a reliable witness. The consent form will be written in Spanish and will be explained to the participants in detail. Participants will be told that signing the consent form does not entitle the researcher to use any data that the participants are uncomfortable with and that any statement may be withdrawn at any stage of the research. The research will not use any names of participants and will ensure that they are aware of the anonymity of the interviews and focus groups. The researchers will liaise with the participants on a regular basis to ensure they are comfortable with the information which they have made available to the researchers at different stages of the research before any publication takes place.

<b>12. Please confirm that the following issues have been addressed in your Information leaflet for participants (please note that the items listed below are also the headings to be used in your information sheet and are addressed to the participant)</b>	<b>Yes</b>	<b>No</b>
<b>a) Introductory statement:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Researcher's name and descriptor (Professor, Dr. Mr. Ms)</li> <li>• Name of researcher's School</li> <li>• The topic and title of the research.</li> </ul>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

b) 'What is this research about?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) 'Why I am doing this research?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) 'Why have you been invited to take part?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) 'How will your data be used?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) 'What will happen if you decide to take part in this research study?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) 'How will your privacy be protected?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) 'What are the benefits of taking part in this research study?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) 'What are the risks of taking part in this research study?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) 'Can you change your mind at any stage and withdraw from the study?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) 'How will you find out what happens with this project?'	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Contact details for further information	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b><i>If not</i></b> included in the information leaflet fully explain and justify why?		

<b>13. Describe the procedures by which consent will be obtained</b>		<b>Yes</b>	<b>No</b>
<b>a) Is written consent to be obtained?</b>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i	<b>If yes</b> , describe the procedures by which written consent will be obtained	Participants who have agreed to the social cartography, focus groups and individual interviews will be given the written consent forms at the beginning of these. Researchers will explain in great detail the contents of the form to the participants, including what will happen during the sessions, as stated above.	

ii	If no, describe procedures regarding how consent will be obtained	
----	---	--

<b>14. Expenses &amp; Reimbursements</b> (Please read <a href="#">REC Guidelines on Expenses &amp; Incentives</a> before completing this section)		<b>Yes</b>	<b>No</b>
a) Will payment of any kind, including expenses, be made to participants?		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
i	If yes, please provide details and justification below.		
Snacks and refreshments may be provided.			

## Section D: Confidentiality and Data Protection

<b>15. What arrangements are in place to ensure that the identity of each participant remains confidential?</b>			
<b>Participants will not be assigned names</b>			
<b>16. Do you intend to use any of the following recording devices as a means of collecting information for this research study?</b>		<b>Yes</b>	<b>No</b>
a)	Audio/Sound recorder (tape/cds)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
b)	Photography(incl. digital cameras/phones)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c)	Film/Video/DVD recorder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d)	Computer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e)	Other	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>If yes is indicated for any of these devices, please indicate the specific permission that will be obtained as part of the informed consent document.</i>			

The participants will be informed that photos of the maps created during the social cartography process will be taken.	
<b>17. Please indicate the form in which the data will be collected and provide brief details:</b>	
For explanation of the terms below please refer to <a href="#">Personal Data Definitions &amp; Examples</a> short guide	
<b>a) Identified</b>	
<b>b) Potentially Identifiable</b>	The research will include potentially identifiable data, where people's identities and obvious characteristics will be replaced to ensure anonymity and any original information under lock and key.  Data gathered will also be gathered during focus group sessions and social cartography session (which may be identifiable to fellow group participants).
<b>c) De-Identified</b>	
<b>d) Anonymous</b>	
<b>18. Please indicate the form in which the data will be stored and/or accessed and provide brief details:</b>	
<b>a) Identified</b>	
<b>b) Potentially Identifiable</b>	
<b>c) De-Identified</b>	
<b>d) Anonymous</b>	X
<b>19. Describe the measures that will be taken to protect the confidentiality of the data which will be collected:</b>	
<b>a) Who will have control of the data generated by the research?</b>	Researchers within the broader PRUV project will have control of the data. They will be advised concerning the need to store the data securely.
<b>b) Please confirm where the data will be stored and that it complies with the guidelines.</b>	The data will be stored in electronic form. Only anonymous data will be retained.
<b>c) In what format will the data be stored?</b>	The data will be stored in electronic form and retained by a member of the research team.
<b>d) For how long will the data be stored?</b>	The data will be stored until the end of the project in December 2019.

<b>20. Responsibility for data collected in the study</b>			
<b>a)</b> Who will be responsible, until it has been destroyed or archived, for the secure storage of and for control of access to the data generated by the research?	Pablo Cortes Ferrandez.		
<b>b)</b> Who will be responsible for destroying or archiving the data at the end of the period indicated in answer to Q 19d?	Pablo Cortes Ferrandez.		
<b>c)</b> Will the data be destroyed at or before the end of the study?	<b>Yes</b>	<b>No</b>	
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
<b>d)</b> <b>If yes</b> , Please justify <b>why</b> the data will be destroyed and confirm that you will inform the Committee that the destruction of data has occurred in the Human Research Ethics Committee <i>End of Study Report Form</i> (HR4)	The data will be destroyed in order to remove any possibility of identifying participants. The research ethics committee will be informed of the destruction of the data.		
<b>e)</b> <b>If no</b> , please indicate what will happen to the data and who will be responsible for it. The chosen option should also be confirmed in the Human Research Ethics Committee <i>End of Study Report Form</i> (HR6)			
<b>f)</b> Will the data be archived at the end of the study?	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
<b>21. Will any subsequent publications entail the use of audio, video and/or photographic records? (provide details)</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Yes, photographic records will be used for the purposes of illustrating the social cartography.			

## Section E: Access to UCD Students

Where researchers are hoping to access UCD students in more than one school, Part 1 must be completed. If your research is a university-wide student survey, Parts 1 and 2 must be completed. For information on the process of securing access please see the policy document: *Research Access to UCD Students: A policy for UCD Staff/Students and external organizations*

## Part 1: Request for Permission to Access Students

1. Accessing Students?		Yes	No
a)	Are you accessing students from more than one school?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b)	Do you wish to conduct a university-wide student survey?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
If your answer to 1(b) is yes, please also complete Part 2 below.			

2. Type of Study ( <i>interviews, focus groups, electronic or paper based questionnaires, etc</i> )			
<b>Proposed Start Date:</b>	(dd/mm/yy)	<b>Proposed End Date:</b>	(dd/mm/yy)
<b>If the study will be repeated, please indicate the frequency:</b> ( <i>annual, twice-yearly, etc</i> ):		<b>Target students</b> (which schools/colleges)	
<b>Any other Comments:</b>			

## Part 2: University-Wide Student Surveys ONLY

<b>1. Title of Proposed Student Survey</b>
<b>2. Survey Sponsor / Applicant</b> <i>(please include title if applicable):</i>

<b>3. Details of the Proposed Survey</b>			
	<b>Has this survey been conducted in UCD before?</b>	<b>Yes</b>	<b>No</b>
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>If yes, why is an additional survey required?</i>			

***Please ensure that you have completed both Parts 1 and 2 of Section E in this form as your request to access students will not be processed***

## Section F: Signed Declaration

### **22. SIGNATURES ARE REQUIRED ONLY POST-REVIEW AND FOLLOWING SATISFACTORY**

**RESPONSES TO ANY CLARIFICATIONS.** Before the final Approval Letter is issued by the HREC the Applicant and Supervisor/Head of School will be instructed via InfoHub/SISWeb to provide a sign off on the declaration below.

I, the undersigned researcher, have read the *UCD Guidelines and Policy for Ethical Approval of Research Involving Human Subjects* and *Further Exploration of the Process of Seeking Ethical Approval for Research* and agree to abide by them in conducting this research. I confirm that the information provided on this form is correct and accurate.

**We the undersigned researchers acknowledge or agree with the University:**

- (a) *It is our sole responsibility and obligation to comply with all domestic Irish and European legislation and to obtain such statutory consents as may be necessary;*
- (b) *Not to commence any research until any such consents have been obtained;*
- (c) *To furnish to the proper officer of UCD a true copy of any consent obtained;*
- (d) *That neither the University, the Committee, nor individual members of the Committee accept any legal obligation (to us or to any third party) in relation to the processing of this application or to any advice offered in respect of it nor for the subsequent supervision of the research;*
- (e) *That the research will be conducted in accordance with any approval for an exemption from full review granted by the Committee and in conformity with the documentation submitted with this application and with licence granted under any legislation;*
- (f) *That the undersigned researcher(s) have read the most recent UCD Research Ethics Committee Guidelines and Policy for Ethical Approval of Research involving Humans – which are available on the UCD website ([www.ucd.ie/researchethics](http://www.ucd.ie/researchethics)) and agree to abide by them in conducting this research;*
- (g) *Confirm that the information provided on this form is correct and accurate;*
- (h) *In conducting research a researcher has both ethical duties and legal obligations. Compliance with one set of responsibilities does not guarantee compliance with the other - what is legally permissible may not be ethical and vice versa. It is for the researcher to inform himself and herself as to what ethical duties and legal obligations apply to his or her research and to comply with these duties and obligations;*
- (i) *It is not acceptable for an applicant to treat the grant of ethical approval as absolving them from the responsibility of informing themselves of their legal responsibilities in relation to data protection and of complying with these;*
- (j) *It must be understood that any ethical approval granted is premised on the assumption that the research will be carried out within the limits of the law;*
- (k) *Ethical approval does not constitute any sort of advice or representation to the applicant that compliance with the requirements, as laid down by the UCD Human Research Ethics Committee, will be sufficient to comply with the applicable law in the area.*

## HREC SUPPORTING DOCUMENT CHECKLIST & TEMPLATE for submission via InfoHub

This checklist and template is intended to aid your submission to the HREC for a full ethical review by providing you with a reminder of all the documents you *might* submit in one file. All supporting documents should be inserted into this document where indicated. **Please note that your submission cannot be reviewed without the relevant Information Sheet(s) and Consent/Assent Form(s).**

*Please tick the documents you have provided for*

*review only*

1	Information Sheet for Participants	Yes <input checked="" type="checkbox"/>
2	Information Sheet for Parents/Guardians	Yes <input type="checkbox"/>
3	Information Sheet for Children	Yes <input type="checkbox"/>
4	Consent form for Participants	Yes <input checked="" type="checkbox"/>
5	Consent Form for Parents/Guardians	Yes <input type="checkbox"/>
6	Assent Form for Children	Yes <input type="checkbox"/>
7	Interview Schedule for Interviews/focus groups	Yes <input checked="" type="checkbox"/>
8	Questionnaires/Surveys	Yes <input type="checkbox"/>
9	Advertisement/Poster/flyers for recruitment of participants	Yes <input type="checkbox"/>
10	Letter(s) of permission from external organization(s) granting access to their business/school/charity/database etc.,	Yes <input type="checkbox"/>
11	Any other relevant supporting documents specifically required for your study	Yes <input type="checkbox"/>
12	Cover Letter Responding to Decision Points ( <i>not required for a new submission but will be required for your response to the committee after the review</i> )	Yes <input type="checkbox"/>

**Insert all Information Sheets here** and ensure that they following the correct format – see Question10 in the HREC Application Form (HR1) – please confirm that you will print this document on your School Headed Paper

The following information leaflet will be printed on School Headed Paper:

### **Introduction**

Hello. My Name is \_\_\_\_\_; I am part of a research team from the Schools of Agriculture and Food Science, Sociology, and Politics and International Relations at the University College Dublin and from the University of Deusto. Together we are researching as part of the Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability Project. We will be conducting research in Soacha/Korogocha/Kibeira to understand the quality of life of people in these communities. Your participation in this study will help us understand the challenges faced by your communities. We will then share what we have learned from community members with policy-makers and encourage them to make proper decisions that will help the people of these communities.

### **Purpose of the Study**

We're interested in establishing what constitutes a normal situation in the districts in terms of the daily activities and way of life, what constitutes a crisis situation in the districts and what can be considered to be the early warning signs of a crisis in the informal settlements. We also want to know how individuals in this community cope with crisis. You have been chosen for inclusion in this study as you live in the locality.

### **Explanation of Procedures**

Being part of this study involves engaging in **social cartography/interviews/focus group discussions (delete where appropriate)**. I am here to learn from you, so I will ask you a number of questions and obtain your engagement either orally or through the use of mapping exercises.

### **Voluntary Participation & Confidentiality**

Your participation is voluntary, and if you choose not to participate, you will not be treated with prejudice. Please note that if at any point in time you feel you do not want to continue participating, you can let me know. Everything we talk about today is confidential; your answers will not be shared with anyone outside the research project. All interviews will be held in private. Your name will not appear on the survey report. We will not share your answers with community members, health providers, family or anyone else. Your frank responses and discussion will be most helpful to us as we try to really understand these issues. Remember, your answers to our questions will not be considered "right" or "wrong." They are merely information you will provide based on your experiences, observations, or feelings. At the end of the study we will put all the answers together and make a report.

### **Benefits**

You will not get material gains as an individual for participating in this study. However, the information you give will be useful in informing policy and interventions that would benefit this community as a whole.

### **Risk and Discomforts**

*There is no anticipated harm that you will suffer for participating in this study. However, there is a possibility you may feel uncomfortable about a question I ask. If you feel uncomfortable about any of the questions, you do not have to answer them. You can skip the question or end the interview at anytime.*

***Questions/Your rights as participants***

*You have the right to ask, and have answered, any questions you may have about this research. If you have questions or concerns, you should contact the Project Manager for the project detailed below, or ask me before or after the interview. Do you have any questions now?*

*Dr Ronan McDermott  
PRUV Project Manager  
+353860871740  
ronan.mcdermott@ucd.ie*

***Insert all consent forms here*** – the format can vary as researchers may want to itemize everything that they need a participant to consent to involved in the current study and may anticipate further research such as future publications, archiving or re-using the de-identified data at a later stage. Please confirm that you will print this document on your School Headed Paper

The following consent form will be printed on School Headed Paper:

#### **DECLARATION**

I have read this information sheet and have had time to consider whether to take part in this study. I understand that my participation is voluntary (it is my free choice) and that I am free to withdraw from the research at any time without disadvantage. I agree to take part in this research.

I understand that, as part of this research project I will respond to questions relating to the research topic indicated in the information leaflet.

I understand that my name will not be identified within the data collected. I am voluntarily agreeing to engage in an interview/focus group discussion/ mapping exercise. I agree that the data can be used in the publication of higher degrees and scientific publications. I agree that the de-identified data may be shared within the PRUV consortium and that photographs of mapping exercises can be used for later publication.

Name of Participant (in block letters):

Signature:

Date: / /

*Insert **Interview schedule** and any instructions for interviewing here*

The following constitutes a checklist of questions to be posed in semi-structured individual and focus group discussions within the study.

#### **Introductory Questions**

*What motivated your coming to Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*How long ago did you arrive here?*

*Why did you decide to come to Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*Have you lived anywhere else in Soacha/Korogocho/Kibeira?*

#### **Vulnerability Questions**

*How would you define / describe your life here?*

*What difficulties did you encounter when you came to Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*How was the integration process in Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*What are your needs in terms of ...*

### **Housing**

*What tenure do you have over your home (own property, rental ...)?*

*How many people live there?*

*Children or elderly?*

*Does anyone have any type of access need?*

*How do they sleep in the house?*

*How is the housing paid for?*

*Ever since you arrived in Soacha/Korogocho/Kibeira, have you been forced to move?*

*How much do you pay for your house per month?*

*Do you have any need in the house (water, electricity, ...)?*

### **Health**

*Do you have access to health care?*

*Do you know where to turn when you need it? Where do you go?*

*Mention some type of medical facility in your area that provides access*

*Does anyone in your family have any medical need / medical treatment?*

*Does it cost anything?*

### **Food**

*Have you had any problems with food shortages?*

*How many times do you eat a day?*

*What is your diet?*

### **Education**

*How many children in the house go to school?*

*If they do not come, what is the main reason?*

*Who pays school fees?*

**Employment / income (for interviews only)**

*What is your profession?*

*Are you currently working?*

*How much do you work weekly?*

*What do you earn where most of the income goes?*

*Approximately what has your income been in the past 30 days.*

*Do you receive any other income?*

*Have you received or received any kind of income from the State or NGOs?*

*Did you or do you have friends or family in Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*How would you define the state of the community?*

*Do you feel or have you felt rejected for being a displaced person?*

*Do you suffer from any type of violence?*

*Is there violence within your home (sexist, gender, sexual)?*

*Has anyone in your family or neighborhood had problems with prostitution, problems with alcohol or drugs? How have they affected your family?*

**Questions on urban violence and internal displacement**

*Have you had any problems with security in Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*Do you feel insecure or afraid?*

*Do you identify in the area where you live a band or band that is present or controls the area?*

*How do they relate to you with the population, do they know you?*

*Have you suffered any type of violence (threat, aggression, extortion, murder, sexual/gender-based violence, youth recruitment, disappearance)?*

*Have you lived somewhere else before this one in Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*If so, why did you have to move home within Soacha/Korogocho/Kibeira?*

*How was the process of this internal displacement?*

*How many times have you been internally displaced?*

*What were the consequences of having to move somewhere else?*

**Questions about protection**

*Have you ever had the need to be protected by the police or have you come to any NGOs?*

*What is your relationship with the Police?*

*What does it mean for you to be protected, what needs do you have?*

*What type of protection does the State provide?*

*What protection solutions should the State apply?*

*What kind of protection does an INGO provide you?*

*What should be the role of humanitarian protection? What are the protection solutions that INGOs should apply?*

*What kind of protection does a local NGO - civil organization?*

*What protection solutions should local NGOs apply?*

*How do you protect yourself?*

*What protection solutions should the community apply?*

### **Resilience Questions**

*In this type of context, what skills would you say you have?*

*Has any organization or State trained or trained you?*

*At Community level how are these joint capacities used?*

*What projects does the community have?*

*Have you ever been told about the word resilience ...*

*... and empowerment? If so, how do you understand the terms?*

### **Conclusion**

*What relationship do you have with the ...*

*a) the State?*

*b) NGOs?*

*What do you think should be the role of international/national/local NGOs in this locality?*

*What do you think the role of the State should be in this context?*

*How should government agencies and NGOs collaborate with the community?*

## Anexo 2. Consentimiento informado



### CARTA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO

*Título: El papel de la Acción Humanitaria en situaciones de violencia urbana y desplazamiento forzado intraurbano*

*Investigador: Pablo Cortés Ferrández*

*Institución: Universidad de Deusto (Bilbao, España) y Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia)*

**Propósito:** El objetivo de esta investigación es analizar cuál debe ser el papel de la Acción Humanitaria en contextos urbanos donde las personas sufren las consecuencias de la violencia urbana y el desplazamiento forzado intraurbano.

**Procedimiento:** Si usted se presta voluntario para participar en este estudio, se le pedirá que haga lo siguiente:

1. Participar en una entrevista grabada, previsto para durar de una hora a una hora y media de duración, en el que el investigador puede invitarle a hablar acerca de vivencias respecto a eventos ligados a su situación en el barrio, eventos relacionados con fenómenos de violencia y desplazamiento urbano. Después de la entrevista, el investigador transcribirá la conversación grabada y le enviaremos una copia.
2. Tras el envío de la entrevista transcrita, le invitamos a ponerse en contacto con el entrevistador para hacer cambios de redacción o agregar comentarios. Todas las transcripciones y las grabaciones serán confidenciales y anónimas en caso de que así lo requiera el entrevistado.

**Riesgos y beneficios:** Este proyecto no tiene la intención de provocar alguna molestia física o emocional. Sin embargo, usted puede optar por compartir información sensible y confidencial durante la entrevista. Se harán todos los esfuerzos para asegurar la confidencialidad, así como evitar cualquier posible afección emocional debido a la necesidad de compartir vivencias dolorosas sobre procesos ligados con situaciones de vulnerabilidad, violencia o desplazamiento. Aunque este estudio no le beneficiará a usted personalmente, esperamos que sus resultados sirvan para aumentar el conocimiento y, por lo tanto, la efectividad a la hora de proteger a las personas que sufren fenómenos como los que usted sufre.

**Confidencialidad:** Cualquier información que se obtenga en conexión con este estudio y que pueda ser identificado con usted permanecerá confidencial y será discutido sólo con su permiso. Se mantendrá la confidencialidad mediante el uso de un seudónimo en lugar de su nombre cuando la transcripción de la entrevista, si así lo requiere usted necesario y lo pide. El investigador mantendrán las grabaciones de la entrevista y las claves del seudónimo en un archivo protegido por contraseña separada de las transcripciones.

**Participación voluntaria:** Usted puede elegir si desea o no participar en este estudio. Si usted se presta voluntario para participar en este estudio, puede retirarse en cualquier momento sin consecuencias de ningún tipo. También puede negarse a responder a cualquier pregunta que no quiera contestar.

**Más información:** Si usted quisiera obtener más información al respecto de la entrevista, por favor, póngase en contacto con Pablo Cortés Ferrández, e-mail: [pablo.cortes@deusto.es](mailto:pablo.cortes@deusto.es) , teléfono: 305 328 0645 y (+34) 628 541 581.

**Acuerdo de participación:** Entiendo los procedimientos descritos anteriormente. Mis preguntas han sido contestadas con satisfacción, y estoy de acuerdo en participar en este estudio. Se me ha dado una copia de este formulario.

**Firma del participante**

**Firma del Investigador**

**Fecha y lugar**

**Introducción**

Hola. Mi nombre es Pablo Cortés Ferrández; formo parte de un equipo de investigación de la Universidad de Deusto y la University College of Dublin. Junto estamos investigación como parte del proyecto Preparedness and Resilience to address Urban Vulnerability. Nosotros vamos a realizar la investigación en Soacha/Karogocha/Kiberia para entender la calidad de vida de las personas en estas comunidades. Tu participación en este estudio nos ayudará a entender los retos enfrentados por tu comunidad. A continuación, compartiremos lo que hemos aprendido de los miembros de la comunidad con los responsables de la formulación de políticas y los alentaremos a tomar las decisiones adecuadas que ayudarán a las personas de estas comunidades.

**Propósito del estudio**

Estamos interesados en establecer lo que constituye una situación normal en los distritos en lo que respecta a las actividades cotidianas y el modo de vida, lo que constituye una situación de crisis y lo que pueden considerarse los primeros signos de alerta de una crisis en los asentamientos informales. También queremos saber cómo los individuos en esta comunidad hacen frente a la crisis. Usted ha sido elegido para su inclusión en este estudio mientras vive en la localidad.

**Explicación de procedimientos**

Ser parte de este estudio implica involucrarse en cartografía social / entrevistas / grupos de discusión. Estoy aquí para aprender de usted, así que le haré una serie de preguntas y obtendrá su compromiso oralmente o mediante el uso de ejercicios de mapeo.

**Participación voluntaria & Confidencialidad**

Su participación es voluntaria, y si decide no participar, no será tratado con prejuicios. Tenga en cuenta que si en algún momento usted considera que no quiere seguir participando, puede avisarme. Todo lo que hablamos hoy es confidencial; sus respuestas no serán compartidas con nadie fuera del proyecto de investigación. Todas las entrevistas se llevarán a cabo en privado. Su nombre no aparecerá en el informe. No compartiremos sus respuestas con miembros de la comunidad, proveedores de servicios de salud, familiares o cualquier otra persona. Sus respuestas francas y la discusión serán de gran ayuda para nosotros cuando tratamos de entender realmente estos temas. Recuerde que sus respuestas a nuestras preguntas no serán consideradas "correctas" o "incorrectas". Son simplemente información que usted proporcionará sobre la base de sus experiencias, observaciones o sentimientos. Al final del estudio pondremos todas las respuestas juntas y haremos un reporte.

**Beneficios**

No obtendrá ganancias materiales como individuo por participar en este estudio. Sin embargo, la información que usted da será útil para informar políticas e intervenciones que beneficiarían a esta comunidad como un todo.

**Riesgo y malestar**

No existe de antemano que sufra un daño por participar en este estudio. Sin embargo, existe la posibilidad de que usted se sienta incómodo con una pregunta que le haga. Si usted se siente incómodo con alguna de las preguntas, no tiene que contestarlas. Puede omitir la pregunta o finalizar la entrevista en cualquier momento.

**Preguntas / Sus derechos como participantes**

Usted tiene el derecho de preguntar, y de haber contestado, cualquier pregunta que usted pueda tener sobre esta investigación. Si tiene preguntas o inquietudes, debe ponerse en contacto conmigo con los datos detallados a continuación, o preguntarme antes o después de la entrevista. ¿Tiene alguna pregunta ahora?

Pablo Cortés Ferrández  
Investigador PRUV Project  
305 316 4266  
pablo.cortes@deusto.es

**DECLARACIÓN**

He leído esta hoja informativa y he tenido tiempo de considerar si tomar parte en este estudio. Entiendo que mi participación es voluntaria (es mi libre elección) y que soy libre de retirarme de la investigación en cualquier momento sin desventajas. Acepto participar en esta investigación.

Entiendo que, como parte de este proyecto de investigación, responderé a preguntas relacionadas con el tema de investigación indicado en el folleto informativo.

Entiendo que mi nombre no se identificará dentro de los datos recopilados. Estoy voluntariamente de acuerdo en participar en una entrevista / grupo de discusión / cartografía social. Estoy de acuerdo en que los datos pueden ser utilizados en la publicación de publicaciones científicas. Estoy de acuerdo en que los datos des-identificados pueden ser compartidos dentro del consorcio PRUV y que las fotografías de los ejercicios de mapeo pueden ser utilizadas para su posterior publicación.

Nombre del participante (en mayúsculas):

Firma:

Fecha: / /

### Anexo 3. Listado técnicas metodológicas y relación de entrevistas

#### Listado de técnicas metodológicas

Metodología cualitativa				
2016	Herramienta	Sujetos	Número	Dominios
	Entrevista profundidad	Estado	3	Análisis situación de riesgo y vulnerabilidad en Soacha y Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia.
		ONGs internacionales	3	Análisis situación de riesgo y vulnerabilidad en Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia.
		ONGs nacionales y locales	4	Análisis situación de riesgo y vulnerabilidad en Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia.
		Población local	23	Vivencia en Altos de la Florida. Riesgos e inseguridad. Protección y resiliencia. Trabajo de la acción humanitaria.
2017	Entrevista profundidad	Estado	10	Análisis situación de riesgo y

				vulnerabilidad en Soacha y Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia. Intervención de cada organización.
		ONGs internacionales	3	Análisis situación de riesgo y vulnerabilidad en Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia.
		ONGs nacionales y locales	4	Análisis situación de riesgo y vulnerabilidad en Altos de la Florida. Intervención de cada organización. Entendimiento protección y resiliencia.
		Población local	33	Vivencia en Altos de la Florida. Riesgos e inseguridad. Protección y resiliencia. Trabajo de la acción humanitaria.
	Cartografía social	Población local mujeres	1	Riesgos y vulnerabilidades. Capacidades. Aspectos positivos.
		Población local hombres	1	

		ONGs	1	
<b>Metodología cuantitativa</b>				
<b>2017</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Sujetos</b>	<b>Número</b>	<b>Dominios</b>
	Encuesta	Familias locales	Muestra de 223 familias	Composición familiar, residencia en el barrio, educación, transporte, agua, higiene y saneamiento, seguridad alimentaria, salud, relaciones interpersonales, seguridad personal y seguridad de la propiedad, vivienda y tenencia, ingresos, consumo/gastos, y estrategias de afrontamiento.
	Censo poblacional	Familias locales	Estimación 1547 familias	Dirección vivienda, composición familiar, sexo, edad y propiedad vivienda

## Relación de entrevistas

### Habitantes de Altos de la Florida

#	Nº entrevista	IDP	Lugar de origen	Sector de Altos de la Florida	Sexo	Rol en la comunidad
1	310516-001	Sí	Huila	3	Hombre	Presidente JAC
2	110917-001	No	Soacha	2	Mujer	Presidenta JAC
3	010817-001	Sí	Bogotá	1	Hombre	Líder juvenil
4	010817-002	-	-	3	Hombre	Líder juvenil
5	300817-001	Sí	Llanos Orientales	4	Hombre	-
6	150416-001	No	Bogotá	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
7	110416-001	No	Soacha	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
8	150416-002	Sí	Tolima	Piedras Blancas y Carboneras	Hombre	-
9	200416-001	Sí	Putumayo	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	Secretaria JAC
10	140917-001	Sí	Huila	3	Hombre	Presidente JAC
11	110917-001	Sí	Cesar	1	Hombre	Presidente JAC
12	140917-002	No	Bogotá	3	Hombre	-
13	110917-002	No	Soacha	1	Hombre	-
14	110917-003	No	Bogotá	2	Mujer	-
15	100917-001	No	Bogotá	3	Mujer	-
16	110917-004	No	Soacha	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
17	300817-002	No	Bogotá	3	Hombre	-
18	110917-005	No	Bogotá	4	Hombre	-
19	110516-001	Sí	Buenaventura	1	Hombre	-
20	030817-001	No	Soacha	2	Mujer	Trabajadora en la Asociación Codo a Codo
21	140416-001	Sí	Chocó	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	Lideresa

22	110917-006	Sí	Chocó	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	Lideresa
23	190416-001	Sí	Tolima	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
24	190416-002	No	Soacha	Piedras Blancas y Carboneras	Hombre	-
25	230416-001	Sí	La Guajira	3	Mujer	-
26	110516-002	Sí	Tolima	3	Hombre	-
27	010616-011	No	Bogotá	Piedras Blancas y Carboneras	Hombre	-
28	110516-003	Sí	Quindío	1	Hombre	-
29	240516-001	No	Bogotá	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
30	120917-001	Sí	Bogotá	1	Hombre	Líder juvenil
31	030817-002	No	Soacha	1	Mujer	-
32	100917-002	No	Bogotá	1	Mujer	-
33	230516-001	Sí	Buenaventura	Piedras Blancas y Carboneras	Mujer	-
34	270818-001	Sí	Bogotá	1	Hombre	Líder juvenil
35	300818-001	-	-	3	Hombre	Líder juvenil
36	270818-002	Sí	Cesar	1	Hombre	Presidente JAC
37	270818-003	No	Soacha	2	Mujer	Presidenta JAC

### ONGs humanitarias y de desarrollo

#	Nº entrevista	Organización	Cargo
38	240516-002	Corporación Kairós	Coordinadora
39	250516-001	Asociación Codo a Codo	Coordinadora
40	070318-001	Corporación Opción Legal	Subdirector y coordinador de proyectos
41	040416-001	PNUD	Asistente técnico TSI
42	300817-003	ACNUR	Oficial terreno en Soacha

43	170917-001	PNUD	Asistente técnico TSI
44	240717-001	Asociación Codo a Codo	Coordinadora
45	020817-001	Mesa de Organizaciones de Mujeres de Soacha	Representante
46	080616-001	ACNUR	Oficial terreno en Soacha
47	140616-001	Fe y Alegría	Trabajadora social
48	260516-001	World Vision	Coordinador Altos de la Florida
49	110717-001	Corporación Kairós	Trabajadora social
50	040416-001	Corporación OCASA	Coordinador proyecto participación ciudadana en Soacha
51	300516-001	SJR-Soacha	Coordinador
52	190916-001	ACNUR	Coordinador Unidad de Protección
53	210817-001	Corporación Región	Investigadora
54	230817-001	Corporación Jurídica Libertad	Coordinadora programa de víctimas
55	270717-001	CODHES	Investigador
56	090717-001	Defensoría del Pueblo	Trabajadora social de la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo en Soacha
57	140717-011	Fe y Alegría	Trabajador social
58	110717-001	Corporación Kairós	Trabajador social
59	150818-001	Asociación Codo a Codo	Coordinadora
60	130918-001	ACNUR	Oficial terreno en Soacha
61	290818-001	MSF-Colombia	Responsable médico
62	140818-001	PNUD	Asistente técnico TSI

63	170918-001	SJR-Soacha	Coordinadora de la estrategia de espacios protectores
64	080818-001	Corporación Kairós	Trabajador social
65	290617-001	Corporación Kairós	Trabajador social
66	260917-001	World Vision	Coordinador Altos de la Florida
67	230817-001	Convivencia	Trabajadora social
68	240617-001	Asociación Codo a Codo	Coordinadora
69	280818-001	Convivencia	Trabajadora social
70	180918-001	CICR-Colombia	Delegado de protección y violencia urbana del CICR en Quibdó (Chocó)
71	170918-002	PNUD	Asistente técnico TSI
72	300818-002	Jesuitas Colombia	Coordinadora de la Casa Pastoral-Altos de la Florida
73	060918-003	ACNUR	Oficial terreno en Soacha
74	290818-002	MSF-Colombia	Responsable humanitaria

## Estado colombiano

#	Nº entrevista	Organización	Cargo
75	290416-001	UARIV	Funcionaria coordinadora Alcaldía Soacha
76	200917-001	Secretaría Planeación- Alcaldía de Soacha	Técnico de la Dirección del Espacio Físico y Urbanismo
77	250717-001	Defensoría del Pueblo	Funcionaria de la Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas
78	310817-001	Personería Municipal de Soacha	Personera Delegada para los Derechos Fundamentales
79	190917-01	Empresas Públicas de Cundinamarca	Funcionario a cargo proyecto acueducto y alcantarillado en Altos de la Florida
80	160616-001	Personería Municipal de Soacha.	Personera Delegada para los Derechos Fundamentales
81	260717-001	Policía Nacional de Colombia	Subintendente del Distrito Especial de Terreros (Soacha)
82	310817-002	Personería Municipal de Soacha	Personero Municipal
83	050716-001	Centro Regional de la Unidad de Víctimas de Soacha	Funcionaria de la gerencia de víctimas del municipio y coordinadora
84	170817-001	Universidad de los Andes	Investigador
85	210816-001	Personería Municipal de Bogotá	Investigador
86	220816-001	UARIV	Analista del Área de Análisis y

			Evaluación de la Política Pública Municipal de Atención a Víctimas
87	290916-001	Centro Regional de la Unidad de Víctimas de Soacha	Funcionaria de la gerencia de víctimas del municipio y coordinadora
88	060918-001	Defensoría del Pueblo	Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos y Sistema de Alertas Tempranas
89	090517-001	Defensoría del Pueblo	Trabajadora social de la Casa de los Derechos de la Defensoría del Pueblo en Soacha
90	050717-001	Centro Regional de la Unidad de Víctimas de Soacha	Funcionaria de la gerencia de víctimas del municipio y coordinadora
91	050917-001	Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá	Coordinadora del grupo de investigación 'Resilio'
92	240817-001	Gobernación de Cundinamarca	Funcionario de la Secretaría de Gobernación
93	060918-002	Defensoría del Pueblo	Coordinadora de la Casa de los Derechos de Soacha

### Anexo 4. Mapas Altos de la Florida

#### Mapa sector 1



#### Mapa sector 2



Mapa sector 3



Mapa sector 4





## Anexo 5. Guiones de las entrevistas

### Introducción a la entrevista

#### ¿QUIÉN SOY Y POR QUÉ PARTICIPAR?

Mi nombre es **Pablo Cortés Ferrández** y formo parte del equipo de investigación del Instituto de Derechos Humanos de la **Universidad de Deusto (España)**. Estoy realizando un estudio sobre el papel de la acción humanitaria en contextos urbanos afectados por fenómenos de violencia, desplazamiento y vulnerabilidad urbana. Por este motivo, su colaboración es esencial para la investigación y sería de gran ayuda.

#### ¿CÓMO ES LA INVESTIGACIÓN?

La primera parte de la investigación es la que vamos a hacer hoy con una **entrevista en profundidad** que grabaremos en audio. Los resultados que se obtengan conducirán a una segunda fase en la que puede participar de forma voluntaria en un **grupo de discusión**.

**¡IMPORTANTE!** Por favor, indíqueme al final de la entrevista si desearía participar en el grupo de discusión.

#### ¿QUÉ VAMOS A HACER HOY?

A continuación, iniciaremos una **entrevista en profundidad grabada en audio** por un periodo aproximado de una hora y media. Es un cuestionario con preguntas abiertas para conocer cómo se enfrenta su organización a fenómenos de violencia urbana y desplazamiento intraurbano, conocer las vulnerabilidades y las necesidades de protección de la población y conocer cómo mejoraría la situación.

#### ¿PUEDO NO PARTICIPAR?

Por otro lado, la participación en esta entrevista y en la investigación **es totalmente voluntaria**, como el participar posteriormente en los grupos de discusión. Que realice esta entrevista no quiere decir que vaya a participar en los grupos de discusión. A lo largo de toda la entrevista y de la investigación tendrá derecho a decidir si continuar conmigo o no.

#### ¿NECESITA MÁS INFORMACIÓN?

Por último, si tiene alguna duda sobre la investigación no dude en ponerse en contacto conmigo, a través de este e-mail: [pablo.cortes@deusto.es](mailto:pablo.cortes@deusto.es) o el teléfono **305 328 0645**.

### Entrevistas a población local

Nombre	Lugar	Fecha
Preguntas introductorias	Registro tiempo	Notas
Historia de vida ¿Dónde nació usted? ¿Cómo fue el proceso hasta que llegó a Soacha?		

<p>¿Hace cuánto llegó aquí?  ¿Por qué se decidió venir a Soacha?  ¿Ha vivido en otro lugar dentro de Soacha?</p>		
<p><b>Preguntas sobre vulnerabilidad</b></p>		
<p>¿Cómo definiría/describiría usted su vida aquí?</p>		
<p>¿Qué dificultades encontró cuándo llegó a Soacha por el hecho de ser una ciudad?   ¿Cómo fue el proceso de integración en Soacha?</p>		
<p>¿Cuáles son sus necesidades en materia de...</p>		
<p>... vivienda  ¿Cómo es su vivienda (propiedad, alquiler...)?  ¿Cuántas personas viven?  ¿Niños o ancianos?  ¿Alguien tiene algún tipo de necesidad de acceso?  ¿Cómo duermen en la casa?  ¿Cómo paga la casa?  Desde que ha llegado a Soacha, ¿se ha visto forzado a moverse de lugar?  ¿Cuánto paga por su casa al mes?  ¿Tiene alguna necesidad en la vivienda (agua, electricidad,...)?</p>		
<p>... salud  ¿Tiene asistencia de salud?  ¿Sabe dónde acudir cuando lo necesita? ¿Dónde acude?  Mencione algún tipo de facilidad médica en su área que tenga acceso  ¿Tiene alguien de su familia algún tipo de necesidad médica/tratamiento médico?  ¿Tiene algún coste?</p>		
<p>... alimentación</p>		

<p>¿Han tenido algún problema de falta de alimentos?  ¿Cuántas veces comen al día?  ¿En qué consiste su dieta?</p>		
<p>... educación  ¿Cuántos niños de la casa van a la escuela?  Si no acuden, ¿cuál es la principal razón?  ¿Quién paga las tasas de la escuela?</p>		
<p>... empleo/ingresos  ¿Cuál es su profesión?  ¿Está trabajando actualmente?  ¿Cuánto trabaja semanalmente?  ¿De lo que usted gana dónde se va la mayoría de los ingresos?  Aproximadamente cuáles han sido sus ingresos en los últimos 30 días.  ¿Recibe algún otro tipo de ingresos?  ¿Ha participado o recibido algún tipo de ingreso del Estado u ONGs?</p>		
<p>¿Tenía usted o tiene amigos o familiares en Soacha?</p>		
<p>¿Cómo definiría el estado de la comunidad?</p>		
<p>¿Siente o ha sentido rechazo por ser una persona desplazada?</p>		
<p>¿Sufre usted algún tipo de violencia?</p>		
<p>¿Existe violencia dentro de su hogar (machista, de género, sexual)?</p>		
<p>¿Ha tenido alguien de su familia o entorno problemas de prostitución, problemas con el alcohol o las drogas?  ¿Cómo han afectado a su familia?</p>		

<b>Preguntas sobre violencia urbana y DFI</b>		
¿Ha tenido usted algún problema con la seguridad en Soacha? ¿Siente usted inseguridad o miedo?		
¿Identifica en la zona en la que vive algún grupo o bandita que esté presente o controle la zona?		

¿Cómo se relacionan con usted con la población, les conocen?		
¿Ha sufrido algún tipo de violencia (Amenaza, agresión, extorsión, asesinato, violencia sexual, reclutamiento de jóvenes, desaparición)?		
¿Ha vivido en otro sitio antes que éste en Soacha?		
¿Por qué tuvo que desplazarse dentro de Soacha?		
¿Cómo fue el proceso de ese DFI?		
¿Cuántos procesos de DFI ha sufrido?		
¿Qué consecuencias tuvo el tener que moverse a otro sitio?		
<b>Preguntas sobre protección</b>		
¿Cuál es su principal documento de identidad? ¿Está usted identificado como desplazado o víctima?		

<p>¿Ha tenido usted alguna vez la necesidad de ser protegido por la Policía o ha acudido a alguna ONG?</p> <p>¿Cuál es su relación con la Policía?</p>		
<p>¿Qué significa para usted estar protegido, qué necesidades tiene?</p>		
<p>¿Qué tipo de protección le proporciona el Estado?</p> <p>¿Cuáles son las soluciones de protección que el Estado debería aplicar?</p>		
<p>¿Qué tipo de protección le proporciona una INGO?</p> <p>¿Cuál debería ser el papel de la protección humanitaria?</p> <p>¿Cuáles son las soluciones de protección que las INGOs deberían aplicar?</p>		
<p>¿Qué tipo de protección le proporciona una ONG local – organización civil?</p> <p>¿Cuáles son las soluciones de protección que las ONGs locales deberían aplicar?</p>		
<p>¿Cómo se protege usted?</p>		

¿Cuáles son las soluciones de protección que la comunidad debería aplicar?		
<b>Preguntas sobre resiliencia</b>		
En este tipo de contexto, ¿qué capacidades diría usted que tiene?		

¿Alguna organización o el Estado le ha capacitado o ha acudido a alguna capacitación?		
¿A nivel comunitario cómo se utilizan esas capacidades conjuntas?  ¿Qué proyectos tiene la comunidad?		
¿Alguna vez le han hablado de la palabra resiliencia... ...y empoderamiento?		
¿Qué debería hacer el Estado... ONGs... para darles más capacidades?		
<b>Conclusión</b>		
¿Qué relación tiene usted con el... Estado ¿cómo?		

ONGs ¿cuáles?		
¿Colabora usted con alguna ONG?		
¿Cuál cree que debería ser el papel de una ONG internacional en este contexto?		
¿Cuál cree que debería ser el papel del Estado en este contexto?		
¿Cómo deberían colaborar con la comunidad los organismos del Estado y las ONGs?		
¿Cree que sería efectiva una intervención de cooperación y colaboración entre todos los actores junto con la comunidad?		

### Entrevistas a ONGs

<b>Nombre / Organización</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>
<b>Preguntas sobre el organismo</b>	<b>Registro tiempo</b>	<b>Notas</b>
¿A qué población atiende su organización?		
¿Cuál es su labor en la organización y el trabajo de la organización?		
<b>Preguntas sobre vulnerabilidad</b>		

¿Cómo definiría la vulnerabilidad de la población local?		
¿Cuáles son las principales vulnerabilidades derivadas de este entorno urbano?		
¿Cuáles son las necesidades en materia de...		
... vivienda		
... salud		
... alimentación		
... educación		
... empleo		
... ingresos		
¿Qué tipo de violencia afecta a la población?		
¿Cuáles son las afecciones de violencia doméstica-machista-de género?		
¿Los problemas de prostitución, problemas con el alcohol o las drogas surgen por la violencia del entorno y		

la vulnerabilidad? ¿Cómo afectan a las familias?		
¿Cómo es la red de apoyo familiar/amigos de la población?		
¿Cómo se encuentra el estado de la comunidad en cuanto a integración y apoyo?		
¿Cómo se producen casos de estigmatización y rechazo a las personas desplazadas?		
¿Cómo son los procesos de integración de la población desplazada?		
<b>Preguntas sobre violencia urbana y DFI</b>		
¿Cómo percibes o te traslada la población la inseguridad y el miedo?		
¿Qué actores armados controlan determinados barrios, cuadras, etc.?		
¿Cómo operan?		
¿Tienen relación con este tipo de organizaciones criminales? (facilitar el acceso, intercambio de información, etc.)		

¿Qué afecciones tiene sobre la población la violencia de estas organizaciones criminales? (Amenaza, agresión, extorsión, asesinato, violencia sexual, reclutamiento de jóvenes, desaparición)		
¿Cuáles son las causas principales de desplazamiento intraurbano?		
¿Cómo es el proceso de DFI?		
¿Cuántos procesos de DFI sufre una persona/familia?		
¿Cuáles son las consecuencias de ese DFI, las vulnerabilidades en las que queda la persona?		
<b>Preguntas sobre protección</b>		
¿Cómo definiría el término protección y lo asociaría a los desafíos de un entorno urbano?		
¿Qué necesidades de protección tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI? (vivienda, salud, alimentación, educación, empleo, ingresos, inseguridad, miedo)		
¿Qué tipo de protección le proporciona su organización?		

¿Qué tipo de protección proporciona una INGO?		
¿Qué tipo de protección proporciona el Estado?		
¿Qué tipo de protección utiliza la propia población?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que las ONGs locales deberían aplicar?		
¿Cuál debería ser el papel de la protección humanitaria? ¿Cuáles son las soluciones de protección que las INGOs deberían aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que la comunidad debería aplicar?		
<b>Preguntas sobre resiliencia</b>		

¿Cómo definiría el término resiliencia y su vinculación con un entorno urbano?		
¿Qué capacidades tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona su organización?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona una INGO?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona el Estado?		
¿Qué tipo de empoderamiento utiliza la propia población?		
¿Cuáles son las acciones de resiliencia que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las acciones de resiliencia que las ONGs locales deberían aplicar?		

¿Cuál debería ser el papel de la resiliencia humanitaria en entornos urbanos? ¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que las INGOs deberían aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que la comunidad debería aplicar?		
<b>Conclusión</b>		
¿Cómo colabora su organismo con el resto de actores?		
¿Cuál cree que debería ser el papel de la acción humanitaria internacional y local en este tipo de contextos urbanos?		
¿Cómo deberían colaborar con la comunidad los organismos del Estado, las ONGs y las INGOs?		
¿Cree que sería efectiva una intervención de cooperación y colaboración entre todos los actores junto con la comunidad?		

### Entrevistas a INGSs y ONU

<b>Nombre / Organización</b>	<b>Lugar</b>	<b>Fecha</b>
<b>Preguntas sobre el organismo</b>	<b>Registro tiempo</b>	<b>Notas</b>
¿A qué población atiende su organización?		

¿Cuál es su labor en la organización y el trabajo de la organización?		
<b>Preguntas sobre vulnerabilidad</b>		
¿Cómo definiría la vulnerabilidad de la población local?		
¿Cuáles son las principales vulnerabilidades derivadas de este entorno urbano?		
¿Cuáles son las necesidades en materia de...		
... vivienda		
... salud		
... alimentación		
... educación		
... empleo		
... ingresos		
¿Qué tipo de violencia afecta a la población?		

¿Cuáles son las afecciones de violencia doméstica-machista-de género?		
¿Los problemas de prostitución, problemas con el alcohol o las drogas surgen por la violencia del entorno y la vulnerabilidad? ¿Cómo afectan a las familias?		
¿Cómo es la red de apoyo familiar/amigos de la población?		
¿Cómo se encuentra el estado de la comunidad en cuanto a integración y apoyo?		
¿Cómo se producen casos de estigmatización y rechazo a las personas desplazadas?		
¿Cómo son los procesos de integración de la población desplazada?		
<b>Preguntas sobre violencia urbana y DFI</b>		
¿Cómo percibes o te traslada la población la inseguridad y el miedo?		
¿Qué actores armados controlan determinados barrios, cuadras, etc.?		

¿Cómo operan?		
¿Tienen relación con este tipo de organizaciones criminales? (facilitar el acceso, intercambio de información, etc.)		
¿Qué afecciones tiene sobre la población la violencia de estas organizaciones criminales? (Amenaza, agresión, extorsión, asesinato, violencia sexual, reclutamiento de jóvenes, desaparición)		
¿Cuáles son las causas principales de desplazamiento intraurbano?		
¿Cómo es el proceso de DFI?		
¿Cuántos procesos de DFI sufre una persona/familia?		
¿Cuáles son las consecuencias de ese DFI, las vulnerabilidades en las que queda la persona?		
<b>Preguntas sobre protección</b>		
¿Cómo definiría el término protección y lo asociaría a los desafíos de un entorno urbano?		

¿Qué necesidades de protección tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI? (vivienda, salud, alimentación, educación, empleo, ingresos, inseguridad, miedo)		
¿Qué tipo de protección proporciona su organización?		
¿Qué tipo de protección proporciona el Estado?		
¿Qué tipo de protección proporciona una ONG local – organización civil?		
¿Qué tipo de protección utiliza la propia población?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que las ONGs locales deberían aplicar?		
¿Cuál debería ser el papel de la protección humanitaria? ¿Cuáles son las soluciones de protección que las INGOs deberían aplicar?		

¿Cuáles son las soluciones de protección que la comunidad debería aplicar?		
<b>Preguntas sobre resiliencia</b>		
¿Cómo definiría el término resiliencia y su vinculación con un entorno urbano?		
¿Qué capacidades tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona su organización?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona el Estado?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona una ONG local – organización civil?		
¿Qué tipo de empoderamiento utiliza la propia población?		

¿Cuáles son las acciones de resiliencia que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las acciones de resiliencia que las ONGs locales deberían aplicar?		
¿Cuál debería ser el papel de la resiliencia humanitaria en entornos urbanos? ¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que las INGOs deberían aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que la comunidad debería aplicar?		
<b>Conclusión</b>		
¿Cómo colabora su organismo con el resto de actores?		
¿Cuál cree que debería ser el papel de la acción humanitaria internacional y local en este tipo de contextos urbanos?		
¿Cómo deberían colaborar con la comunidad los organismos del Estado, las ONGs y las INGOs?		
¿Cree que sería efectiva una intervención de cooperación y colaboración entre todos los actores junto con la comunidad?		

### Entrevistas a organismos del Estado

Nombre / Organización	Lugar	Fecha
-----------------------	-------	-------

<b>Preguntas sobre el organismo</b>	<b>Registro tiempo</b>	<b>Notas</b>
¿A qué población atiende su organización?		
¿Cuál es su labor en la organización y el trabajo de la organización?		
<b>Preguntas sobre vulnerabilidad</b>		
¿Cómo definiría la vulnerabilidad de la población local?		
¿Cuáles son las principales vulnerabilidades derivadas de este entorno urbano?		
¿Cuáles son las necesidades en materia de...		
... vivienda		
... salud		
... alimentación		
... educación		
... empleo		

... ingresos		
¿Qué tipo de violencia afecta a la población?		
¿Cuáles son las afecciones de violencia doméstica-machista-de género?		
¿Los problemas de prostitución, problemas con el alcohol o las drogas surgen por la violencia del entorno y la vulnerabilidad? ¿Cómo afectan a las familias?		
¿Cómo es la red de apoyo familiar/amigos de la población?		
¿Cómo se encuentra el estado de la comunidad en cuanto a integración y apoyo?		
¿Cómo se producen casos de estigmatización y rechazo a las personas desplazadas?		
¿Cómo son los procesos de integración de la población desplazada?		
<b>Preguntas sobre violencia urbana y DFI</b>		
¿Cómo percibes o te traslada la población la inseguridad y el miedo?		

¿Qué actores armados controlan determinados barrios, cuadras, etc.?		
¿Cómo operan?		
¿Tienen relación con este tipo de organizaciones criminales? (facilitar el acceso, intercambio de información, etc.)		
¿Qué afecciones tiene sobre la población la violencia de estas organizaciones criminales? (Amenaza, agresión, extorsión, asesinato, violencia sexual, reclutamiento de jóvenes, desaparición)		
¿Cuáles son las causas principales de desplazamiento intraurbano?		
¿Cómo es el proceso de DFI?		
¿Cuántos procesos de DFI sufre una persona/familia?		
¿Cuáles son las consecuencias de ese DFI, las vulnerabilidades en las que queda la persona?		

<b>Preguntas sobre protección</b>		
¿Cómo definiría el término protección y lo asociaría a los desafíos de un entorno urbano?		
¿Qué necesidades de protección tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI? (vivienda, salud, alimentación, educación, empleo, ingresos, inseguridad, miedo)		
¿Qué tipo de protección proporciona su organización?		
¿Qué tipo de protección proporciona una INGO?		
¿Qué tipo de protección proporciona una ONG local – organización civil?		
¿Qué tipo de protección utiliza la propia población?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que las ONGs locales deberían aplicar?		

¿Cuál debería ser el papel de la protección humanitaria? ¿Cuáles son las soluciones de protección que las INGOs deberían aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de protección que la comunidad debería aplicar?		
<b>Preguntas sobre resiliencia</b>		
¿Cómo definiría el término resiliencia y su vinculación con un entorno urbano?		
¿Qué capacidades tiene una persona afectada por violencia urbana y DFI?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona su organización?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona una INGO?		
¿Qué tipo de resiliencia proporciona una ONG local – organización civil?		
¿Qué tipo de empoderamiento utiliza la propia población?		

¿Cuáles son las acciones de resiliencia que el Estado debería aplicar?		
¿Cuáles son las acciones de resiliencia que las ONGs locales deberían aplicar?		
¿Cuál debería ser el papel de la resiliencia humanitaria en entornos urbanos? ¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que las INGOs deberían aplicar?		
¿Cuáles son las soluciones de resiliencia que la comunidad debería aplicar?		
<b>Conclusión</b>		
¿Cómo colabora su organismo con el resto de actores?		
¿Cuál cree que debería ser el papel de la acción humanitaria internacional y local en este tipo de contextos urbanos?		
¿Cómo deberían colaborar con la comunidad los organismos del Estado, las ONGs y las INGOs?		
¿Cree que sería efectiva una intervención de cooperación y colaboración entre todos los actores junto con la comunidad?		

### **Anexo 6. Cuestionario encuesta**

El documento Excel puede ser pedido al investigador de esta tesis [pablo.cortes@deusto.es](mailto:pablo.cortes@deusto.es)

### **Anexo 7. Informe conteo poblacional Altos de la Florida (2017)**

El documento puede ser pedido al investigador de esta tesis [pablo.cortes@deusto.es](mailto:pablo.cortes@deusto.es)

### **Anexo 8. Fotografías**

#### **Presentación de los resultados finales de la investigación**



#### **División de los resultados por estaciones participativas**

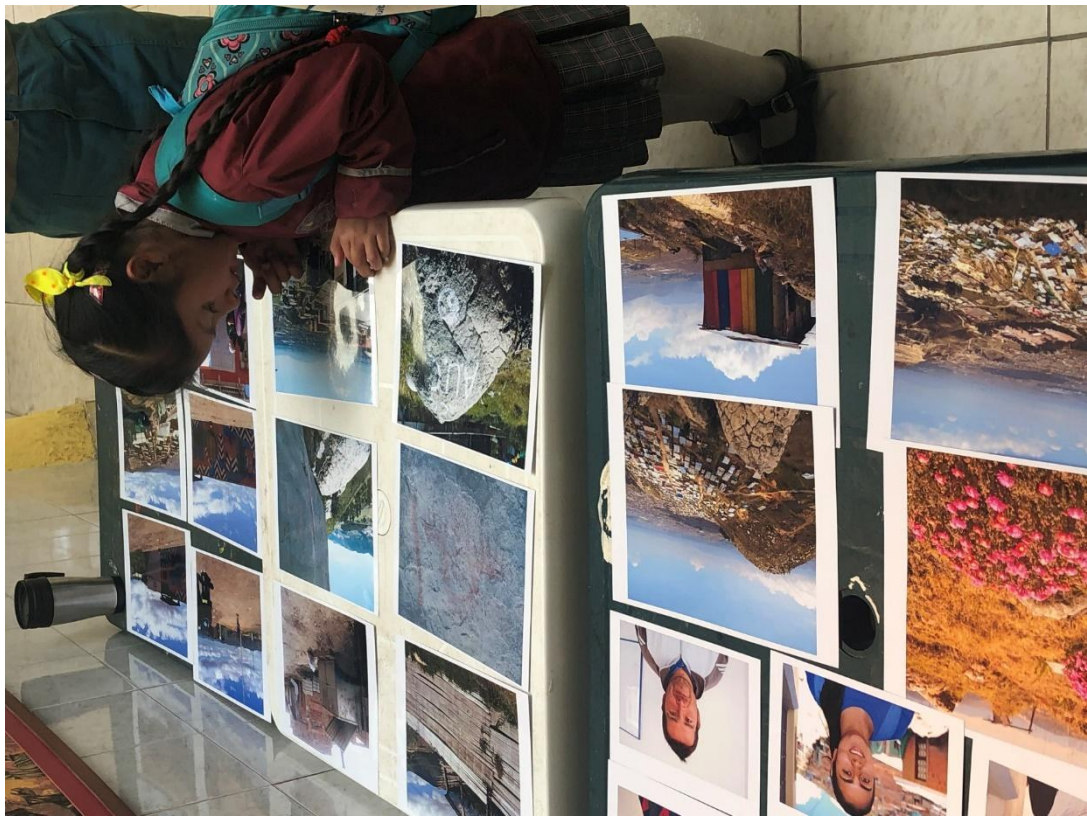
##### **Estación 1: el contexto de Altos de la Florida y Soacha**



##### **Estación 2: los retos de la respuesta humanitaria**



Diálogo final





Desde la parte más elevada de Altos de la Florida se divisa Soacha y, al fondo, Bogotá. Pablo Cortés Ferrández (2017).



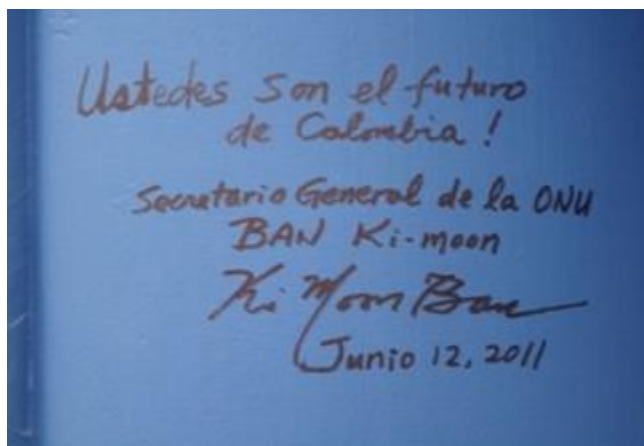
Invasión creada fuera de los límites de Altos de la Florida. Pablo Cortés Ferrández (2018).



Vivienda del sector 3 construida en madera en la loma de la montaña. Pablo Cortés Ferrández (2017).



Proyecto apoyado por el ACNUR para la construcción de la red de alcantarillado en el sector 1 de Altos de la Florida. Pablo Cortés Ferrández (2018).



Inauguración del Centro de Apoyo Escolar de Altos de la Florida por Ban Ki-Moon, Secretario General de la ONU. ACNUR (2011).



Jeeps informales y autobuses municipales son el transporte principal que comunica Altos de la Florida con Soacha. Pablo Cortés Ferrández (2019).



Artículo publicado que vincula la mal llamada limpieza social con el asesinato del hijo de la presidenta de la JAC del sector 2. Pablo Cortés Ferrández (2017).



Casa Pastoral dirigida por Jesuitas Colombia. Fuente: Pablo Cortés Ferrández (2019).

