

## AGENDA DE INVESTIGACIÓN

# Desplazamiento urbano en el siglo XXI

Esta agenda de investigación explora la escala, la naturaleza y la dinámica del desplazamiento interno en ciudades de todo el mundo



**'DE LA AYUDA EXTERNA AL EMPODERAMIENTO'**

El abordaje del desplazamiento urbano en los  
asentamientos informales de Colombia

## AGRADECIMIENTOS

Este estudio ha sido escrito por Pablo Cortés Ferrández como parte de su tesis doctoral en la Universidad de Deusto, financiado por el Programa de Formación del Personal Investigador (FPI) de la universidad y como parte del proyecto Preparación y Resiliencia para abordar la Vulnerabilidad Urbana (PRUV, por sus siglas en inglés). No hubiera sido posible sin el apoyo de Christelle Cazabat, Álvaro Sardiza, Bina Desai, la comunidad de Altos de la Florida en Soacha, Colombia, la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV), el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), la Universidad de Deusto en Bilbao y la University College Dublin. También queríamos agradecer a nuestros socios del ACNUR, el PNUD, la Asociación Codo a Codo, la Corporación Kairós y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Editor: Jeremy Lennard

Diseño y maquetación: Gregory van der Donk

Imagen de portada: un niño juega en Altos de la Florida, un asentamiento humano en una zona informal de Soacha, el municipio conurbado con Bogotá, donde se realizó esta investigación.

Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, septiembre 2019

Publicado: noviembre 2020

# **'DE LA AYUDA EXTERNA AL EMPODERAMIENTO'**

El abordaje del desplazamiento urbano en los  
asentamientos informales de Colombia

# TABLA DE CONTENIDO

---

Resumen . . . . .	5
Introducción . . . . .	6
Metodología . . . . .	7
Desplazamiento urbano en Colombia: el caso de Soacha . . . . .	8
Vulnerabilidad de los desplazados urbanos . . . . .	9
Violencia urbana y desplazamiento intraurbano . . . . .	11
Impactos del desplazamiento . . . . .	12
Replanteamiento de la acción humanitaria para abordar el desplazamiento urbano . . . . .	14
Intervención humanitaria en Altos de la Florida . . . . .	14
Desafíos recurrentes en asentamientos informales . . . . .	14
El enfoque de resiliencia . . . . .	15
Resultados en Altos de la Florida . . . . .	16
Conclusión . . . . .	18
Notas. . . . .	19



Grafiti en la autopista Soacha-Bogotá donde se lee 'Respeto a Suacha'. Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, 2017

# RESUMEN

---

IDMC comenzó un programa de investigación en febrero del 2018 para investigar la escala, la naturaleza y la dinámica del desplazamiento interno en ciudades de todo el mundo.<sup>1</sup> Este estudio examina el fenómeno en Colombia y analiza la respuesta humanitaria a las necesidades de los desplazados urbanos y las comunidades locales de acogida en asentamientos informales. La investigación se implementó entre 2016 y 2019 en Altos de la Florida, un asentamiento humano en una zona informal de Soacha, ciudad conurbada con Bogotá.

## RESULTADOS CLAVE

---

### **Los desplazados urbanos enfrentan una vulnerabilidad prolongada y altos niveles de pobreza y violencia**

El desplazamiento interno ha desempeñado un papel importante en la urbanización de Colombia. Alrededor del ochenta y nueve por ciento de los 8 millones de desplazados internos del país lo han hecho de zonas rurales a urbanas por el conflicto y la violencia. Los asentamientos informales se han convertido en el último refugio para muchos de ellos. Estas áreas densamente pobladas tienen altos niveles de pobreza y desigualdad, viviendas inadecuadas y pocos o ningún servicio básico. La violencia urbana, más allá del conflicto armado del país, también ha provocado desplazamientos nuevos y secundarios de algunos asentamientos, lo que crea una espiral de vulnerabilidad y riesgo.

### **El desplazamiento intraurbano tiene un gran impacto humanitario**

La violencia en los asentamientos informales, generada principalmente por bandas delincuenciales y organizaciones criminales, provoca el desplazamiento dentro de áreas urbanas, también conocido como desplazamiento intraurbano. Los grupos armados ilegales que ejercen un control social y territorial sobre muchas áreas urbanas de Colombia, así como sus actividades, obligan a las personas, incluidas las que ya han sido desplazadas al menos una vez, a huir de un barrio a otro. Las precarias condiciones de vida de estas personas también pueden desencadenar nuevos desplazamientos intraurbanos.

### **Una asistencia de emergencia prolongada basada en los mandatos de las organizaciones crea dependencia de la ayuda**

Se eligió Soacha como el lugar de investigación porque fue el foco de una importante intervención internacional entre 2006 y 2018, particularmente en Altos de la Florida. Sin embargo, los esfuerzos humanitarios se vieron obstaculizados por la falta de apropiación comunitaria de las respuestas, el resultado de una cohesión social debilitada y la falta de coordinación tanto dentro de la comunidad como con las autoridades locales. Los programas de asistencia prolongada también ayudaron a crear una cultura de dependencia. En este sentido, se plantea que la dependencia es más probable en comunidades cuyo tejido social se ha debilitado debido a los desplazamientos, la vulnerabilidad y la violencia urbana.

### **Un enfoque de resiliencia en entornos seguros hace que las respuestas humanitarias sean más eficaces y sostenibles**

La resiliencia comunitaria en Altos de la Florida se ha fortalecido en espacios protectores. Las intervenciones combinan protección, un enfoque de arriba hacia abajo destinado a garantizar los derechos de las personas y un enfoque de abajo hacia arriba definido como el desarrollo de la capacidad individual, familiar y comunitaria a través de procesos participativos. Estos se enfocan en la creación de oportunidades económicas, el fortalecimiento del tejido social y el apoyo a grupos en riesgo como niños, jóvenes, mujeres y líderes comunitarios.

# INTRODUCCIÓN

---

Colombia tiene el segundo mayor número de desplazados internos del mundo: 5,6 millones.<sup>2</sup> Alrededor del ochenta y nueve por ciento de los 8 millones de desplazados internos que históricamente ha tenido el país han sido desplazados de las zonas rurales a las urbanas por el conflicto y la violencia.<sup>3</sup> Los asentamientos informales se han convertido, para muchos de ellos, en el último refugio.<sup>4</sup>

El desplazamiento interno ha desempeñado un papel importante en la rápida urbanización del país. Alrededor de una cuarta parte de las áreas construidas de las ciudades colombianas son asentamientos informales, que albergan a casi cinco millones de personas.<sup>5</sup> Como tal, las áreas urbanas han estado a la vanguardia de la respuesta al desplazamiento interno.

El sistema humanitario internacional ejecutó dos proyectos piloto entre 2010 y 2018 en el municipio de Soacha, en la periferia del sur de Bogotá y, en particular, en el asentamiento informal de Altos de la Florida: el proyecto interagencial de Seguridad Humana de 2010 a 2012 y la Iniciativa sobre Soluciones de Transición (TSI, por sus siglas en inglés) de 2012 a 2018.

El objetivo de esta investigación fue analizar la respuesta humanitaria a las necesidades de los desplazados internos y las comunidades de acogida en Soacha y Altos de la Florida e identificar los resultados positivos, los desafíos y las limitaciones de dichas intervenciones. Las preguntas de investigación fueron:

1. ¿Por qué los asentamientos informales se han convertido en el último refugio de los desplazados internos?
2. ¿Cómo afectan las características de los asentamientos informales a la vulnerabilidad de los desplazados urbanos y sus comunidades de acogida?
3. ¿Cuáles son los desafíos inherentes a las respuestas humanitarias a las necesidades de los desplazados internos y las comunidades de acogida en asentamientos informales?
4. ¿Cómo se pueden mejorar esas respuestas humanitarias?



# DESPLAZAMIENTO URBANO EN COLOMBIA: EL CASO DE SOACHA

**“Fui desplazada dos veces antes de llegar a la ciudad. Huimos de Villavicencio al Chocó en 2005, pero la costa del Pacífico era una zona muy peligrosa debido al conflicto. Fuimos desplazados nuevamente en 2008 y decidimos venir a Bogotá, pero era imposible vivir allí porque todo era muy caro. Al final compramos un terreno y construimos nuestra propia casa aquí en 2014 ”**

*Mujer desplazada en Altos de la Florida*

El desplazamiento interno es cada vez más un fenómeno urbano que constituye un desafío de desarrollo local y nacional.<sup>6</sup> Algunas áreas urbanas, como los asentamientos informales, están densamente pobladas y tienen altos niveles de pobreza y desigualdad. Sus residentes habitan en viviendas inadecuadas con pocos o ningún servicio básico. Esta es la realidad para muchos, si no la mayoría, de los desplazados urbanos.<sup>7</sup>

Los desafíos y las oportunidades que enfrentan están determinados por el carácter, la composición demográfica, la distribución espacial, la infraestructura, la dinámica socioeconómica y la gobernanza de las zonas en las que viven.<sup>8</sup> Los asentamientos informales son las zonas urbanas más frágiles y vulnerables, y esto influye en las formas en que los desplazados internos experimentan el desplazamiento y la naturaleza del apoyo disponible para ellos.<sup>9</sup>

Los asentamientos informales se entienden como áreas urbanas con escasa o nula presencia estatal, donde las autoridades no están dispuestas o no pueden brindar seguridad, servicios básicos o condiciones de vida adecuadas a sus ciudadanos.<sup>10</sup> La violencia en los asentamientos informales, causada por bandas delincuenciales y organizaciones criminales, provoca el desplazamiento dentro de las propias ciudades, también

conocido como desplazamiento intraurbano. Las precarias condiciones de vida de las personas también pueden ser un factor desencadenante.

Colombia ha experimentado un intenso período de migración rural-urbana en las últimas dos décadas, resultado del conflicto, la violencia y el declive económico en el campo.<sup>11</sup> Dicho de otra manera, el desplazamiento interno ha impulsado la “urbanización forzada del país”.<sup>12</sup> Las áreas urbanas también se han considerado, en ocasiones erróneamente, como más seguras.<sup>13</sup>

Soacha, originalmente Suacha del indígena Chibcha sua, que significa “sol”, y chá, que significa “varón”, es una localidad independiente en las afueras del sur de Bogotá. Es un arquetipo para el surgimiento de asentamientos informales y mercados de tierras que caracterizan a la mayoría de las ciudades de rápido crecimiento que albergan desplazados internos en Colombia.<sup>14</sup> Tiene una población de alrededor de 650.000 personas de acuerdo al censo nacional del 2018. Sin embargo, las autoridades locales dicen que esta cifra asciende al millón.<sup>15</sup> Más de 56.000 o el 8,9 por ciento son desplazados internos.<sup>16</sup> También es el hogar de unos 30.000 venezolanos registrados.<sup>17</sup>

Con relación a las víctimas de desplazamiento en el marco del conflicto colombiano, si bien se cuenta con un total de 5.502 desplazados incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas de Colombia por eventos de desplazamiento ocurridos en Soacha, 1.190 desplazados corresponden a eventos de desplazamiento intraurbano. En otras palabras, los desplazados indicaron como lugar expulsor Soacha y como lugar receptor Soacha.<sup>18</sup>

- | 2.487 fueron desplazados desde Soacha a Bogotá.
- | 580 fueron desplazados desde Bogotá a Soacha.
- | 14.438 fueron desplazados dentro de Bogotá.



La vista desde la parte más alta de Altos de la Florida permite observar Soacha y el suroeste de Bogotá. Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, 2019

## VULNERABILIDAD DE LOS DESPLAZADOS URBANOS

La tasa de pobreza de Soacha es del 35,9 por ciento, 6,9 puntos porcentuales por encima de la cifra nacional.<sup>19</sup> En este contexto, las familias de desplazados internos comenzaron a asentarse espontáneamente en un cerro llamado El Esparto a principios de la década de 1990, lo que finalmente dio lugar a Altos de la Florida.

En Altos de la Florida, hoy entre el 30 y el 40 por ciento de la comunidad, alrededor de 1400 personas, son desplazados internos, de acuerdo a las metodologías implementadas por esta investigación. Alrededor del 40 por ciento de ellos ha vivido en el barrio durante más de seis años (véase el gráfico 1). La mayoría llegó de otros asentamientos informales o áreas urbanas, y la mayoría citó el menor costo de vida como su principal razón para mudarse a Altos de la Florida (ver gráficos 2 y 3).<sup>20</sup>

Sin embargo, esto oculta el hecho de que la mayoría fueron originalmente desplazados de las zonas rurales, a menudo más de una vez. Luego intentaron sin éxito establecerse en barrios formales de Soacha o Bogotá antes de llegar a Altos de la Florida.

Los desplazados internos comparten algunas de sus vulnerabilidades con el resto de la población del barrio, de los cuales alrededor del 76 por ciento, 767 familias, solo tienen promesas de compraventa de sus viviendas que no

constituyen prueba oficial de propiedad, según el censo de población implementado por esta investigación.<sup>21</sup> El 21 por ciento, 213 familias, no conocía el tipo de documentos que tenían y el 22 por ciento consideraba que su tenencia era muy insegura. Las autoridades intentaron desalojar Altos de la Florida en 2009, pero la comunidad y las organizaciones humanitarias lograron evitar que se produjeran desalojos.

Alrededor del 73 por ciento de los residentes viven en situación de pobreza. Alrededor del 53 por ciento son menores de 25 años y el 49 por ciento son mujeres.<sup>22</sup> Los encuestados identificaron el agua potable como su principal preocupación en términos de servicios. A pesar de estar a solo unos minutos de la capital del país, el barrio no tiene agua corriente ni alcantarillado. Los hogares reciben agua potable en camiones cada dos semanas. Tener que esperar en casa a la entrega también les dificulta trabajar, estudiar y participar en procesos comunitarios y proyectos de ONGs.

Aproximadamente el 89 por ciento de los encuestados no tenía acceso a la educación, el 86 por ciento no tenía un empleo formal y el 53 por ciento no tenía acceso a la formación profesional. Además, alrededor del 34 por ciento recibe asistencia social.

Las autoridades municipales no consideran a Altos de la Florida como parte de Soacha. Solo se han legalizado algunas partes de tres de sus cinco sectores. Según el representante de una organización internacional

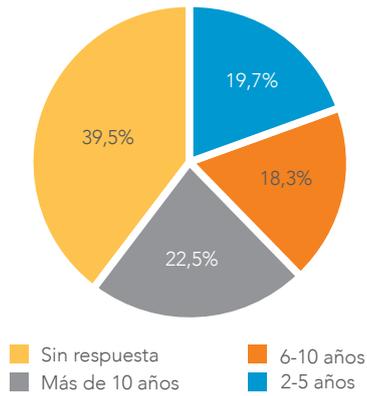


GRÁFICO 1: Medios de vida de hombres y mujeres desplazados

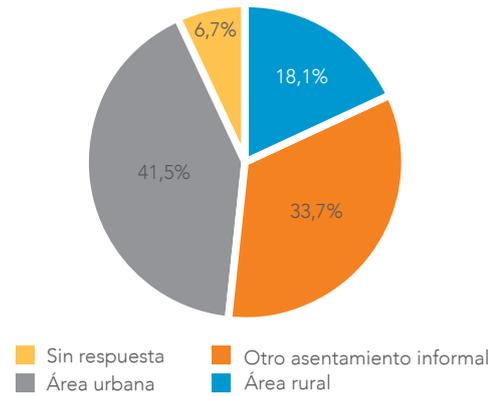


GRÁFICO 2: Áreas desde las que los desplazados internos llegaron a Altos de la Florida

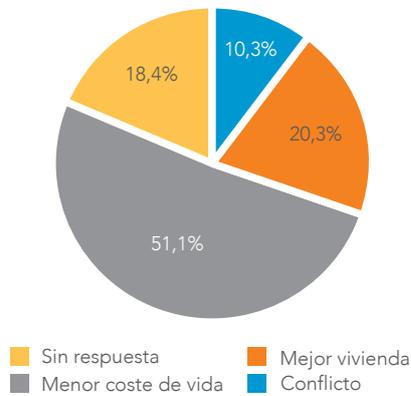


GRÁFICO 3: Razones para abandonar sus anteriores hogares



Un camión entrega agua potable a Altos de la Florida. Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, 2018



Un desplazado interno del Putumayo construye su propia casa en Altos de la Florida. Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, 2018

entrevistada: “Altos de Florida es una comunidad vulnerable debido a la informalidad del barrio”.

Otro dijo: “Mientras no se legalice el barrio, no se podrá avanzar en términos de acceso a servicios o soluciones sostenibles. La legalización debe ser una dimensión fundamental de cualquier estrategia de soluciones porque sin ella no se pueden garantizar intervenciones sostenibles y la participación del estado no está asegurada”.

**“Le dijeron a la gente que aquí habría servicios en seis u ocho meses, pero había mucha disputa entre sectores por la situación del agua. Es fundamental tener servicios para que no aumente la tensión y la violencia”.**

*Líder comunitario desplazado en Altos de la Florida*

No solo los desplazados internos, sino también los migrantes económicos y otros excluidos de ciudades como Bogotá han encontrado un refugio en Altos de la Florida, que ha sido descrito como “la periferia de la periferia”.<sup>23</sup>

## VIOLENCIA URBANA Y DESPLAZAMIENTO INTRAURBANO

La tasa de homicidios de Colombia cayó de 70 por cada 100.000 habitantes en 1995 a solo 23,3 en 2020, pero la delincuencia tiene un claro componente urbano.<sup>24</sup> El 53 por ciento de los homicidios en 2017 se concentraron en 40 municipios que representaban solo el 3,5 por ciento de la población del país.<sup>25</sup> De hecho, la tasa de homicidios de Soacha aumentó, de 37 por 100.000 en 2010 a 41 en 2015. Casi el 42 por ciento de los homicidios en el departamento de Cundinamarca entre 2010 y 2014 ocurrieron en Soacha.<sup>26</sup>

En 2017, el nueve por ciento de los homicidios en Soacha ocurrieron en la Comuna 6, donde se encuentra Altos de la Florida.<sup>27</sup> Los encuestados dijeron que en ocasiones tenían que abandonar la zona a determinadas horas de la tarde debido a la presencia de bandas armadas y

los enfrentamientos entre ellas También informaron de casos de personas desaparecidas y homicidios ocurridos en edificios abandonados.

Las amenazas contra los líderes han perturbado la cohesión de la comunidad y han provocado la salida de ONGs, lo que ha limitado la presencia de redes de protección y apoyo. La extorsión y la intimidación también se utilizan como medios de control, y el consumo de drogas entre niños y jóvenes fomenta su participación en el tráfico a pequeña escala.

**“Una pandilla se ha expandido mucho desde 2009 y le ha arrebatado el negocio del narcotráfico a otras bandas armadas en Soacha. Comenzaron a armar a niños y jóvenes para controlar el sector ... y todavía controlan gran parte del tráfico”.**

*Mujer desplazada en Altos de la Florida*

Además de las víctimas visibles de la violencia en Altos de la Florida también hay víctimas invisibles, las que se encuentran desplazadas dentro de las zonas urbanas, fenómeno también conocido como desplazamiento intraurbano. Los grupos armados ilegales ejercen un control social y territorial sobre muchas áreas urbanas de Colombia, y sus actividades obligan a las personas, incluidos los desplazados internos, a huir de un barrio a otro.<sup>28</sup> Dentro de la dinámica urbana del conflicto del país, el desplazamiento intraurbano es el fenómeno de mayor impacto.<sup>29</sup>

Cuando afecta a personas que ya han huido de sus hogares al menos una vez, desencadena un desplazamiento secundario y aumenta la vulnerabilidad de los afectados (ver gráfico 4). Muchas áreas de expulsión también son áreas de recepción.<sup>30</sup>

**“Conozco a personas en Altos de la Florida que han abandonado su área cinco veces y familias que han sido desplazadas seis o siete veces”.**

*Trabajador de una ONG nacional en Altos de la Florida*



GRÁFICO 4: El ciclo de vulnerabilidad, inseguridad y desplazamiento secundario dentro de las ciudades

Las precarias condiciones de vida de las personas y la falta de oportunidades económicas también provocan importantes desplazamientos intraurbanos. El alcalde de Soacha dijo que la tasa de desempleo en el municipio era superior al 25 por ciento, 14,3 puntos por encima de la media nacional.<sup>31</sup> El trabajo por jornal fue la principal fuente de ingresos entre los encuestados en Altos de la Florida, seguida de la recolección de residuos y las actividades informales.

## IMPACTOS DEL DESPLAZAMIENTO

La llegada de familias desplazadas ha ejercido una presión considerable sobre las ya sobrecargadas instalaciones educativas de Soacha. Obtener un cupo en la escuela es difícil y, como resultado, la educación de muchos niños desplazados se ha visto interrumpida. Los requisitos de inscripción también son un problema. Una madre de Altos de la Florida dijo: “Ha sido muy

difícil para mí encontrar una escuela para mis dos hijos. El pequeño sí va a la escuela más cercana, pero el mayor todavía no va a la escuela. Necesito mi documento como persona desplazada”.

Otros mencionaron diferencias entre las áreas rurales y urbanas en términos del plan de estudios, lo que significa que los niños de las áreas rurales tienden a tener que repetir un año cuando comienzan la escuela en la ciudad.

Además, el desplazamiento urbano tiene importantes impactos psicológicos. Una mujer desplazada de una zona rural del Putumayo a Bogotá dijo que su vida había cambiado radicalmente: “He llorado mucho. Todavía lo hago. En Putumayo teníamos una pequeña finca donde cultivábamos nuestra comida. Éramos libres y así lo sentíamos. En la ciudad, estás confinado. Tenemos las habilidades que necesitamos para vivir en el campo, pero es completamente diferente en la ciudad. Vinimos a Altos de la Florida desde Bogotá en parte para estar lo más lejos posible de la ciudad”.

### RECUADRO 1: Medios de vida de hombres y mujeres desplazadas

El impacto del desplazamiento en los medios de vida varía según el género. Las mujeres en Altos de la Florida encuentran más oportunidades laborales que los hombres, la mayoría de ellos trabajos informales en los mercados o como limpiadoras. Algunas mujeres más jóvenes dijeron que trabajaban como vendedoras ambulantes y las mujeres mayores como lavanderas o en servicios domésticos. Por el trabajo doméstico en un puesto permanente se paga un salario de entre \$13,50 y \$35 al mes.

El hecho de que las mujeres encuentren trabajo con mayor facilidad que los hombres, acostumbrados a ser el sostén de la familia en las zonas rurales, aumenta las tensiones familiares y el riesgo de violencia doméstica. Algunas mujeres, sin embargo, dijeron que a veces no podían trabajar porque no tenían un lugar seguro donde dejar a sus hijos. Las mujeres, algunas de las cuales son madres solteras, también tienden a tener peores condiciones económicas que los hombres.

Muchos hombres trabajan en la construcción, donde ganan entre \$90 y \$210 al mes. Los vendedores ambulantes masculinos ganan alrededor de \$78. Algunos encuestados dijeron que sus hijos también salían a trabajar como vendedores ambulantes, lavadores de autos y limpiadores de ventanas, en ladrilleras o mendigando en la calle.

# REPLANTEAMIENTO DE LA ACCIÓN HUMANITARIA PARA ABORDAR EL DESPLAZAMIENTO URBANO

**“Una vez finalizada la intervención en esta comunidad, quedó claro que la cooperación internacional no sería suficiente para resolver los problemas de la zona. Tales son sus dimensiones que se requiere una intervención estatal integral ”**

*Personal de organizaciones internacionales en Altos de la Florida*

## INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN ALTOS DE LA FLORIDA

En respuesta a la gran afluencia de desplazados internos en 2006, el sistema de la ONU lanzó una respuesta de emergencia con organizaciones internacionales como World Vision y el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS), ONG nacionales, autoridades locales, la Unidad de Víctimas del gobierno (UARIV) y la Defensoría del Pueblo de Colombia.

A esto le siguió, entre 2010 y 2012, el proyecto interagencial de Seguridad Humana, dirigido por ocho agencias de la ONU, con \$2,5 millones del Fondo Fiduciario de la ONU para la Seguridad Humana.<sup>32</sup> El proyecto se centró en grupos altamente vulnerables y tenía como objetivo mejorar los mecanismos de respuesta en Soacha al empoderar a las comunidades para mejorar sus condiciones de vida, fortalecer la gobernanza y aumentar la capacidad del municipio para proteger los derechos de las personas.

Cuando ese proyecto terminó, comenzó la Iniciativa de Soluciones de Transición (TSI, por sus siglas en inglés) en Altos de la Florida y se extendió hasta 2018. TSI fue una estrategia piloto liderada globalmente por la Agencia

de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se implementó en Colombia, Nepal y Sudán, y el 14 por ciento de su presupuesto para Colombia se destinó a Altos de la Florida.

La iniciativa se centró en la transición de la asistencia humanitaria a la integración local de los desplazados internos, con intervenciones destinadas a mejorar sus condiciones de vida y económicas, proteger sus derechos y fortalecer la capacidad de las autoridades municipales y la comunidad.

## DESAFÍOS RECURRENTES EN ASENTAMIENTOS INFORMALES

Los principales desafíos que surgen para responder al desplazamiento interno en los asentamientos informales giran en torno a la falta de propiedad comunitaria y la ausencia de trabajo comunitario debido a una cohesión social debilitada. La prolongada respuesta humanitaria en Altos de la Florida fue un contribuyente significativo en este sentido. “Las ONGs no solo brindan asistencia, sino que también han convertido a las personas en una comunidad más dependiente”, dijo una representante de una organización de mujeres en Soacha.

**“En Altos de la Florida, la emergencia humanitaria se ha prolongado demasiado. Llevo aquí 14 años. Cuando eres más joven siempre corres a ese lugar porque te van a dar algo. Eso ha provocado que la gente no valore lo que hace. No les gusta esforzarse por lograr cosas”**

*Joven desplazado en Altos de la Florida*

Los entrevistados para este estudio también sugirieron que algunas personas aún no habían aprendido a valorar el desarrollo de capacidades como parte del trabajo que realizan los trabajadores humanitarios. “La ayuda tiende a entenderse como mercados e infraestructura, escuelas y centros de salud, cosas tangibles. Hay menos apreciación de las intervenciones más abstractas, humanas, sociales y comunitarias”, dijo un líder comunitario.

El exceso de intervenciones a lo largo del tiempo y la ausencia de control sobre ellas también provocó una falta de coordinación dentro de la comunidad, con las autoridades locales y entre las agencias humanitarias y de desarrollo. “Altos de la Florida no es solo un barrio dividido por sectores sino también por organizaciones”, dijo una líder comunitaria desplazada que trabaja para una ONG nacional.

Esto ha provocado la duplicación de actividades. “Seguimos fomentando una respuesta de emergencia porque no está coordinada. Varias organizaciones están trabajando en la misma línea sin generar cambios”, dijo un representante de una institución nacional involucrada en la respuesta al desplazamiento.

La evaluación externa del proyecto de seguridad humana de la ONU concluyó que la escala y el alcance de los

problemas y riesgos en asentamientos informales como Altos de la Florida era tal que se requería una intervención integral del estado, así como de organizaciones humanitarias y de desarrollo para resolverlos.<sup>33</sup>

**“La comunidad depende de la ayuda externa. Las personas aprenden el idioma de diferentes organizaciones para que les brinden beneficios”.**

*Representante de organización internacional en Altos de la Florida*

## EL ENFOQUE DE RESILIENCIA

Cinco localizaciones en Altos de la Florida se han convertido en espacios protectores donde se han fortalecido las capacidades de la comunidad para construir resiliencia: la sede de la Asociación Codo a Codo, la Fundación Proyecto de Vida, la Casa Pastoral, un centro comunitario y un centro cultural (ver gráfico 5). Estos edificios representan áreas seguras para que las ONGs desarrollen proyectos con la comunidad, en barrios que de otra manera serían inseguros.

**GRÁFICO 5:** Espacios protectores para fortalecer la resiliencia comunitaria en Altos de la Florida



La sede de la Asociación Codo a Codo se construyó en 2001



El espacio de protección de la Fundación Proyecto de Vida se construyó en 2004



La Casa Pastoral fue construida en 2006



El centro comunitario fue construido en 2006



El centro cultural fue construido en 2015

Estas intervenciones combinan protección, un enfoque de arriba hacia abajo destinado a garantizar los derechos de las personas y un enfoque de abajo hacia arriba definido como el desarrollo de la capacidad individual, familiar y comunitaria a través de procesos participativos. Estos se enfocan en crear oportunidades económicas, fortalecer el tejido social y apoyar a grupos en riesgo como niños, jóvenes, mujeres y líderes comunitarios. “Cuando estás pensando en intervenir en una comunidad de este tipo, no puedes hablar de proyectos. Si no es un proceso de resiliencia, es muy difícil lograr resultados”, dijo un trabajador de una ONG nacional.

**“La idea de resiliencia debe impregnar todas las intervenciones, porque el objetivo de los participantes no es obtener un beneficio de forma pasiva, sino adquirir una capacidad”.**

*Trabajador de ONG nacional en Altos de la Florida*

Uno de los principales desafíos que enfrentan los desplazados urbanos en su búsqueda de soluciones duraderas es la búsqueda de un trabajo estable y buenas condiciones socioeconómicas. Esto es particularmente cierto para los que proceden de áreas rurales, como se evidencia en Altos de la Florida, donde como resultado las principales intervenciones se enfocan en la formación, la empleabilidad y el emprendimiento. “Las iniciativas generadoras de ingresos diseñadas por las comunidades buscan fortalecer la capacidad autosostenible de las familias, proteger sus medios de vida, garantizar su seguridad alimentaria y fortalecer el tejido social”, dijo un representante de una organización internacional.

**“La empleabilidad es un tema difícil porque muchos desplazados internos urbanos provienen del campo y de una cultura diferente. No tienen las habilidades necesarias aquí”.**

*Trabajador de ONG nacional en Altos de la Florida*

Tanto los miembros de la comunidad como los trabajadores humanitarios que participaron en la investigación identificaron una estrategia centrada en

la construcción de resiliencia y el fortalecimiento de las capacidades locales como la forma más efectiva de abordar algunos de los desafíos identificados. Un enfoque que enfatiza la creación y promoción de organizaciones de base que sean capaces de asumir la responsabilidad de los proyectos iniciados por proyectos de ONGs, hace que las intervenciones sean más sostenibles.

“Anteriormente, los proyectos se limitaban a talleres específicos. La actividad se llevaba a cabo, pero no había continuidad y terminaba con la salida de la organización. Ahora que pensamos en grupo, la percepción del participante es diferente. Son parte del grupo, tienen una identidad y una responsabilidad que viene con las capacidades que han adquirido”, dijo un trabajador de una ONG nacional.

## RESULTADOS EN ALTOS DE LA FLORIDA

---

De ser receptores dependientes de la ayuda, algunos de los desplazados internos en Altos de la Florida se han convertido en participantes y partes interesadas en la respuesta humanitaria. “Siempre trabajamos con la idea de ser capacitadores de capacitadores, promotores de protección, multiplicadores de ayuda o tutores de resiliencia, principalmente con mujeres y jóvenes que lideran organizaciones de base”, dijo un trabajador de una ONG nacional.

Hoy existen cuatro organizaciones de este tipo en Altos de la Florida. Tejiendo Futuro tiene como objetivo ayudar a las mujeres a generar ingresos y recuperar la autonomía y la dignidad a través del tejido; la Asociación Codo a Codo, una ONG nacional, ahora está coordinada en el vecindario por mujeres locales y respalda programas económicos y educativos; un club de fútbol dirigido por un líder juvenil local promueve el respeto de los derechos humanos y la prevención de la violencia a través del fútbol; y Florida Juvenil, también dirigido por un líder juvenil local, es un grupo que enseña break dance y organiza actividades destinadas a promover los derechos humanos y prevenir la violencia.

Una de las iniciativas de resiliencia más exitosas ha sido la creación de un Comité de Impulso. El comité se reúne cada dos semanas y junta a la comunidad, las organizaciones humanitarias y las autoridades

locales para acordar e implementar una respuesta colectiva. Ha ayudado a fomentar un enfoque común al crear un entendimiento compartido para informar la planificación y una visión compartida como base para establecer prioridades comunes. Como órgano de gestión y coordinación estratégica, el comité tiene los siguientes objetivos:

1. Mejorar la cohesión dentro de la comunidad y entre organizaciones para aumentar la eficacia de las actividades y reducir la duplicación.
2. Mejorar la creación de redes y fortalecer la capacidad de colaboración para establecer redes de protección y promoción con ONGs y autoridades locales.

3. Analizar los riesgos de protección local.

Trabajar en barrios como Altos de la Florida implica necesariamente la prestación de asistencia de emergencia cuando, por ejemplo, hay una gran afluencia de desplazados internos. Sin embargo, esto no debe ser en la medida en que fomente la dependencia, porque debilita el tejido social y dificulta la cohesión comunitaria. Si se quieren abordar los impactos del desplazamiento urbano en asentamientos informales, se requiere inversión y apoyo para procesos de integración, coordinación y planificación liderados localmente.



Una reunión del Comité de Impulso de Altos de la Florida. Fotografía: Pablo Cortés Ferrández, 2018

# CONCLUSIÓN

---

Este estudio determina que los enfoques de resiliencia ayudan a mejorar las respuestas humanitarias en asentamientos informales como Altos de la Florida, donde los desplazados urbanos han encontrado refugio. Llega a cuatro hallazgos principales:

- | Los desplazados urbanos y las comunidades de acogida en asentamientos informales enfrentan una vulnerabilidad prolongada y altos niveles de pobreza y violencia.
- | La asistencia de emergencia prolongada basada en los mandatos de organizaciones individuales crea dependencia de la ayuda.
- | La dependencia es más probable en comunidades cuyo tejido social se ha debilitado.

| Un enfoque de resiliencia que fortalece las capacidades locales en entornos seguros hace que las respuestas humanitarias sean más efectivas y sostenibles.

Este enfoque requiere de procesos participativos que se centren en cuestiones como mejorar la educación y las oportunidades económicas e impartir habilidades de liderazgo. La escala y el alcance de la tarea en los asentamientos informales como Altos de la Florida es tal que se requiere la intervención integral del estado, así como de las organizaciones humanitarias y de desarrollo para hacerlo.

# NOTAS

- 1 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), UnSettlement: Urban displacement in the 21st century, IDMC, Geneva, 2018, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/20180209-idmc-intro-urban-displacement-thematic-series.pdf> (última consulta 28 Sept. 2020).
- 2 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement 2020, IDMC, Geneva, 2020, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf> (última consulta 30 Abr. 2020). Para calcular la cifra final de desplazados internos en Colombia, el IDMC tiene en cuenta la estimación de la superación de condiciones de vulnerabilidad que realiza el gobierno Colombiano basado en el goce efectivo de los derechos a la identificación, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, la reunificación familiar y la generación de ingresos. El acceso a datos sobre la población desplazada interna permitió a IDMC reconocer el progreso de esta población en la búsqueda de soluciones duraderas. Esto se ve reflejado en la estimación del total de desplazados internos que, a 31 de diciembre de 2019, cuenta que más de 1,6 millones de víctimas se han superpuesto a la vulnerabilidad generada por el desplazamiento y que hacen parte de las casi 2,1 millones de víctimas que han superado la vulnerabilidad asociada a la vivienda digna. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/victimas-en-el-exterior/mas-de-un-millon-y-mediode-victimas-de-desplazamiento-en-colombia-han> (última consulta 20 Nov. 2020).
- 3 De acuerdo con las cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) de la Unidad de Víctimas del gobierno colombiano (UARIV), a 31 de octubre de 2020, se incluyeron 8.078.127 personas por el acto victimizante de desplazamiento en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y su reglamento anterior. De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, la víctima tiene dos años a partir de la fecha de ocurrencia del hecho para presentar su solicitud de registro, por lo que es posible que algunos hechos aún no hayan sido declarados. Los datos no se refieren a víctimas únicas, ya que una persona puede haber sufrido el mismo hecho victimizante, en fecha y / o lugar diferente.  
Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, CNMH, 2010, 38, disponible en: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf> (última consulta 30 Abr. 2020).
- 4 La Ley 1448 de 2011 de Colombia, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, establece que serán consideradas como víctimas del conflicto armado aquellas personas que colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencias de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los Derechos Humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Por su parte, la Ley 387 de 1997 adoptaba medidas para la prevención del desplazamiento; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos con una concepción más amplia de la definición de violencia, más allá del conflicto armado
- 5 Torres, C. (coord.) (2009), Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente, Universidad Nacional de Colombia.  
UN-HABITAT (2016), Urban Data Portal, disponible en: [http://urbandata.unhabitat.org/explore-data/?indicators=hiv\\_prev-alence\\_15\\_to\\_49\\_year.slum\\_proportion\\_living\\_urban.urban\\_population\\_cities.population](http://urbandata.unhabitat.org/explore-data/?indicators=hiv_prev-alence_15_to_49_year.slum_proportion_living_urban.urban_population_cities.population) (última consulta 19 Nov. 2020).
- 6 Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement 2019, IDMC, Geneva, 2019, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf> (última consulta 15 Ago. 2020)
- 7 International Committee of the Red Cross (ICRC), Displaced in Cities: Experiencing and Responding to Urban Internal Displacement Outside Camps, Geneva, 2018, disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4344\\_002\\_Displaced-in-Cities\\_web.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4344_002_Displaced-in-Cities_web.pdf) (última consulta 15 Ago. 2020).  
Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Global Report on Internal Displacement 2019, IDMC, Geneva, 2019, disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf> (última consulta 15 Ago. 2020).
- 8 UNHCR, The implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, Geneva, 2012, disponible en: <https://www.unhcr.org/516d658c9.pdf> (última consulta 15 Ago. 2020).
- 9 UN HABITAT, Habitat III Issue Papers. 22 – Informal settlements, New York, disponible en: <https://unhabitat.org/habitat-iii-issue-papers-22-informal-settlements> (última consulta 15 Ago. 2020).
- 10 L. Tedesco, "Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina", Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Working Paper 78(1), 2009, 1, disponible en: [http://www.flacso.edu.gt/wp-content/uploads/2016/01/Laura-Tedesco\\_Violencia-urbana.pdf](http://www.flacso.edu.gt/wp-content/uploads/2016/01/Laura-Tedesco_Violencia-urbana.pdf) (última consulta 15 Ago. 2020).  
L. Weber and K. Wyjad, "Potential indicators of urban fragility", Human Security for an Urban Century. Local Challenges, Global Perspectives, Humansecurity-cities.org, 2011, 82-83.  
J. Pontes Nogueira, "From failed states to fragile cities: redefining spaces of humanitarian practice", HASOW, Discussion Paper 12, 2014, 1437-1453, disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/From-Fragile-States-to-Fragile-Cities.pdf> (última consulta 15 Ago. 2020).
- 11 S. Albuja and M. Ceballos, "Urban displacement and migration in Colombia", Forced Migration Review, 34(1), 2010, 10.
- 12 A. Celaya, "Los contextos urbanos. Lugares de desprotección", in C. Churrua (ed.), Colombia, ¿cómo construir la paz?, Madrid, La Catarata, 2015, 116-137.
- 13 L. Sánchez Steiner, La ciudad-refugio. Migración forzada y reconfiguración territorial urbana en Colombia. El caso de Mocoa, Barranquilla, Universidad del Norte, 2012.
- 14 S. Albuja and M. Ceballos, "Urban displacement and migration in Colombia", 10.
- 15 Censo Nacional de Colombia, disponible en: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/> (última consulta 13 Nov. 2020).
- 16 El tiempo, "Soacha pide al DANE revisar las cifras del Censo Nacional 2018", disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/soacha-pide-al-dane-revisar-las-cifras-del-censo-nacional-2018-319828> (última consulta 13 Nov. 2020).
- 17 Carol Malaver, "Creemos que en Soacha puede haber casi 30.000 venezolanos", El Tiempo, disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/cuarentena-en-colombia-en-soacha-pueden-haber-casi-30-000-migrantes-venezolanos-507016> (última consulta 8 Oct. 2020).
- 18 Cifras del Registro Único de Víctimas de la Unidad de Víctimas del gobierno colombiano compartidas con IDMC en noviembre de 2020

- 19 CEPAL, Índice de pobreza en Colombia, 2019, disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/pobreza> (última consulta 17 Sept. 2020).
- 20 Información obtenida de las metodologías cuantitativas implementadas por esta investigación.
- 21 Esta investigación ha utilizado la definición de vulnerabilidad de la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 69/284. Vulnerabilidad 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”. Disponible en: <https://www.undrr.org/publication/report-open-ended-intergovernmental-expert-working-group-indicators-and-terminology#:~:text=disaster%20risk%20reduction.-,The%20Open%20Dended%20intergovernmental%20expert%20working%20group%20on%20indicators%20and,of%20the%20Sendai%20Framework%20for> (última consulta 15 Nov. 2020).
- 22 Econometría Consultores, Evaluación Externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD “Construyendo Soluciones Sostenibles-TSI. Estudio de caso Altos de la Florida, Soacha, Econometría S.A., Bogotá, 2016, 9.
- 23 M. Bello and C. Mosquera, “Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas”, in F. Cubides and C. Domínguez (ed.), Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Ministerio del Interior, 1999, 456-474.
- 24 Juan Pablo Rueda, “Colombia llega a la tasa más baja de homicidios en los últimos 46 años”, El Tiempo, 2 Jul. 2020, disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/tasa-de-homicidios-colombia-llega-a-la-mas-baja-en-los-ultimos-46-anos-513152> (última consulta 19 Nov. 2020).
- 25 Redacción Judicial, “Homicidios en Colombia: la tasa más baja en los últimos 42 años se dio en 2017”, El Espectador, 21 Jan. 2018, 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> (última consulta 16 Aug. 2020).
- M. Llorente, J. Garzón and B. Ramírez, “Así se concentra el homicidio en las ciudades”, El Espectador, 21 Jan. 2018, 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) (última consulta 16 Aug. 2020).
- 26 Forensis, Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia, Bogotá, 2016, disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/49526/Forensis+2016.+Datos+para+la+vida.pdf> (última consulta 16 Aug. 2020).
- 27 Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Temprana (SAT). Alerta Temprana 27 de junio del 2017, Bogotá, 2017.
- 28 C. Aterhortúa, “Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. Medellín 2000-2004”, Opinión Jurídica Universidad de Medellín, Medellín, 2009, disponible en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/87> (última consulta 16 Aug. 2020).
- 29 Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación de los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha, CODHES, Bogotá, 2013, disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Desplazamiento%20forzado%20intraurbano%20y%20soluciones%20duraderas.pdf> (última consulta 16 Aug. 2020).
- 30 A pesar de que el desplazamiento intraurbano representa una de las dimensiones del desplazamiento con mayor impacto humanitario en el país, diversas entidades y ciudades como Medellín, Bogotá y Buenaventura han generado marcos de respuesta y soluciones duraderas. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Desplazamiento%20forzado%20intraurbano%20y%20soluciones%20duraderas.pdf> (última visita 19 de noviembre de 2020).
- 31 Periodismo público, Las cifras de pobreza que agobian a Soacha, Periodismo Público, Soacha, 2020, disponible en: <https://periodismopublico.com/las-cifras-de-pobreza-que-agobian-a-soacha> (última consulta 17 Sept. 2020).
- 32 UNTFHS, Proyecto Interagencial de Seguridad Humana en el municipio de Soacha, Boletín Informativo, 2011, disponible en: [https://www.paho.org/col/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=942-proyecto-interagencial-seguridad-humana-soacha-n1&category\\_slug=boletines&Itemid=688](https://www.paho.org/col/index.php?option=com_docman&view=download&alias=942-proyecto-interagencial-seguridad-humana-soacha-n1&category_slug=boletines&Itemid=688) (última consulta 28 Sept. 2020).
- Periodismo público, Las cifras de pobreza que agobian a Soacha, Periodismo Público, Soacha, 2020, disponible en: <https://periodismopublico.com/las-cifras-de-pobreza-que-agobian-a-soacha> (última consulta 17 Sept. 2020).
- 33 Econometría Consultores, Evaluación Externa del Programa Conjunto ACNUR-PNUD “Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI”. Estudio de caso Altos de la Florida, Soacha, Soacha, Econometría Consultores SA, 2016.



Todos los días, las personas huyen de conflictos y desastres y se ven desplazadas dentro de sus propios países. IDMC proporciona datos y análisis y apoya a sus socios para identificar e implementar soluciones para el desplazamiento interno.

The Internal Displacement Monitoring Centre  
3 rue de Varembé, 1202 Geneva, Switzerland  
+41 22 552 3600 | [info@idmc.ch](mailto:info@idmc.ch)

[www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)

 [www.facebook.com/InternalDisplacement](https://www.facebook.com/InternalDisplacement)

 [www.twitter.com/IDMC\\_Geneva](https://www.twitter.com/IDMC_Geneva)