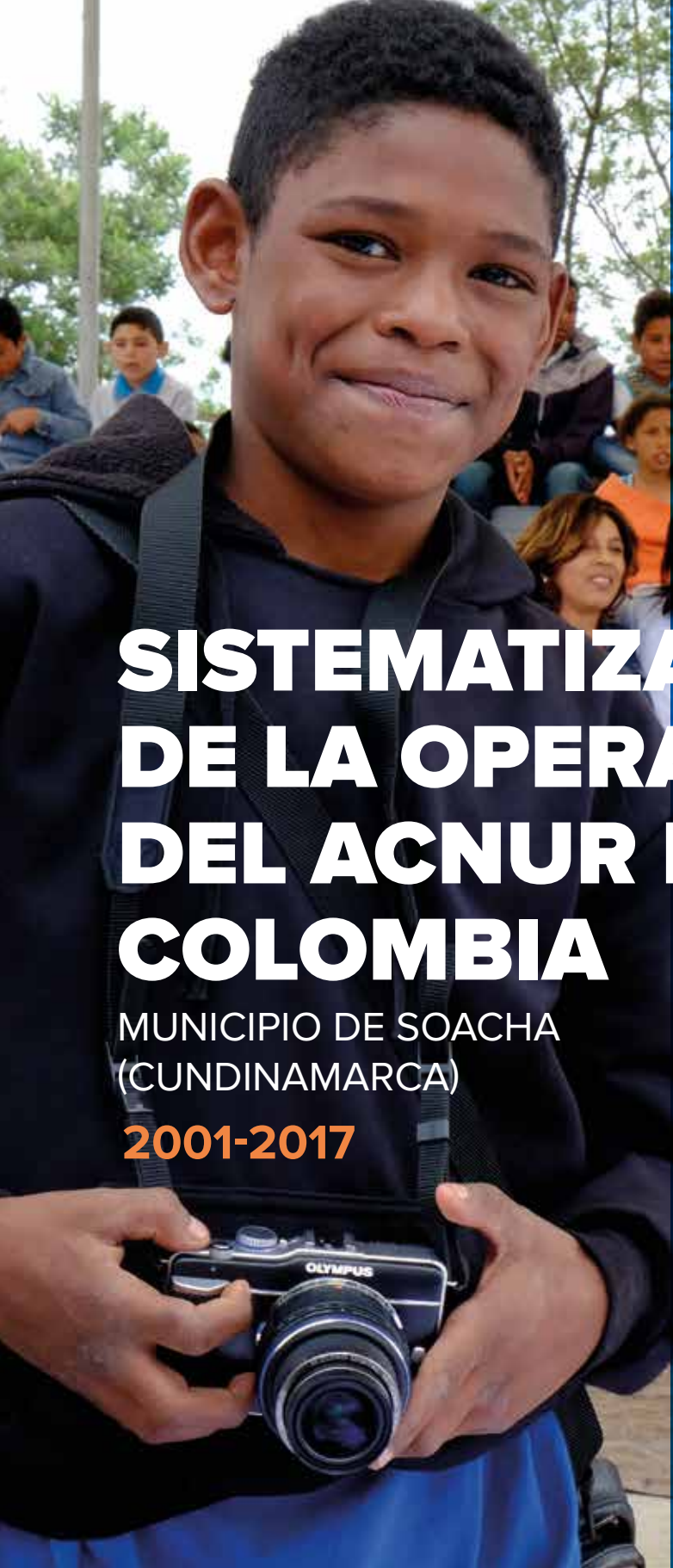


UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU
para los Refugiados

SISTEMATIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL ACNUR EN COLOMBIA

MUNICIPIO DE SOACHA
(CUNDINAMARCA)

2001-2017

NOVIEMBRE DE 2019

Sistematización de la operación del ACNUR en Colombia
Municipio de Soacha (Cundinamarca)

2001-2017

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUR. Oficina para Colombia
ISBN Volumen: 978-958-52638-1-9
ISBN Obra Completa: 978-958-52638-0-2
Bogotá D.C., Colombia
Noviembre de 2019
http://www.acnur.org
http://www.unhcr.org
Impresión: Grafik Publimpresos

Esta sistematización fue elaborada por el equipo técnico del ACNUR. La coordinación de la sistematización y la redacción de los textos estuvo a cargo de Diego Walteros con la colaboración de funcionarios y exfuncionarios de las Oficinas de Terreno del ACNUR.

UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

SISTEMATIZACIÓN DE LA OPERACIÓN DEL ACNUR EN COLOMBIA

MUNICIPIO DE SOACHA (CUNDINAMARCA)

2001-2017

NOVIEMBRE DE 2019

Contenido

Pag. 4 Presentación

Pag. 8 Resumen ejecutivo

Pag. 16 Executive Summary

Pag. 26 Introducción

Propósito
Metodología
Estructura del documento

Pag. 29 Contexto y diagnóstico

Altos de Cazucá. Resolución defensorial
Altos de la Florida. Diagnóstico participativo
Fortalecimiento de capacidades comunitarias
Tenencia y propiedad de la tierra
Generación de ingresos
Seguridad
Salud
Educación

Pag. 41 Planeación

Altos de Cazucá
Altos de la Florida

Pag. 48 Ejecución y resultados

Hitos de la intervención del ACNUR en Soacha
Altos de Cazucá. El referente de la Casa de Derechos
Protección en emergencia y derecho a la educación
La Casa de Naciones Unidas
Dificultades frente a la tenencia y propiedad de la tierra
Altos de la Florida
Seguridad jurídica de la propiedad. Acciones de fortalecimiento comunitario
Mejoramiento de condiciones de vida
Incidencia en el Plan Integral Único de Soacha 2011-2015
El énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida: proyecto TSI

Pag. 62 Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Buenas prácticas
Lecciones aprendidas y retos pendientes

Pag. 68 Referencias

Presentación

Las transformaciones de las estrategias adoptadas por ACNUR han sido múltiples durante estos 20 años, tanto por la magnitud del fenómeno a atender como por los avances alcanzados.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Colombia, en virtud del Memorando de Intención firmado el 28 de enero de 1999, ha suministrado de forma complementaria apoyo técnico al Estado y a la sociedad colombiana con el objetivo de fortalecer las acciones destinadas a prevenir el desplazamiento, proteger a las personas desplazadas o en riesgo y apoyar las soluciones a esta situación. Teniendo en cuenta el trabajo realizado por más de 20 años en el país, el ACNUR ha emprendido la tarea de sistematizar sus intervenciones en desplazamiento interno con el fin de compilar y hacer visibles los diferentes enfoques, estrategias y resultados que ha puesto en marcha en las dimensiones institucional y comunitaria.

A partir de este trabajo se ha buscado identificar las buenas prácticas y lecciones aprendidas, recopilar las herramientas, modelos y metodologías desarrolladas en las intervenciones y brindar insumos para realizar recomendaciones sobre formulación e implementación de políticas públicas concernientes a la población desplazada en Colombia.

Son varios los fines que perseguimos con esta sistematización. En primer lugar, buscamos facilitar la transferencia de procesos y experiencias a instituciones estatales, otras agencias de cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil, que ayuden a consolidar alianzas con otros actores institucionales (ONG, instituciones estatales, organizaciones del nivel comunitario) para continuar las labores en prevención, protección y soluciones duraderas a la población desplazada. En segundo lugar, pretendemos incidir en la incorporación de una perspectiva de los derechos humanos de los desplazados internos, con especial atención a la provisión de protección y el logro de soluciones duraderas. Por último, esperamos facilitar la comprensión de la operación del ACNUR en Colombia para promover su aplicación en otras operaciones, en virtud de las experiencias que ha adquirido ACNUR en Colombia como pionera en estrategias de atención al desplazamiento interno.

Las transformaciones a las estrategias adoptadas por ACNUR han sido múltiples durante estos 20 años, tanto por la magnitud del fenómeno a atender como por los avances alcanzados. No obstante, gran parte de las intervenciones se comprenden en un marco fundamental, que abarca dos dimensiones. La primera de ellas se refiere a los objetivos del mandato de ACNUR frente a esta población: minimizar los riesgos de que ocurra el desplazamiento forzado, brindar protección a la población desplazada y asistir en la consolidación de capacidades estatales y comunitarias para avanzar en la superación de las vulnerabilidades asociadas al desplazamiento interno. Estos objetivos son, correspondientemente, la ***prevención***, la ***protección*** y el logro de ***soluciones duraderas.***

Una segunda dimensión corresponde a los medios utilizados para lograr tales objetivos. Al respecto, las intervenciones de ACNUR pueden inscribirse en al menos tres áreas de trabajo, las cuales se han implementado consistentemente a lo largo de la operación en Colombia. Estas son: (1) promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada; (2) promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia; y (3) fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y control.

Como atributo esencial y transversal a estas áreas de trabajo, la operación del ACNUR en Colombia ha incorporado los enfoques de edad, género y diversidades, con el fin de identificar y atender de manera diferenciada las vulnerabilidades de los grupos poblacionales que enfrentan algunos de los mayores riesgos asociados con el desplazamiento interno.

Esperamos que este documento sea de utilidad a las instituciones estatales y otras organizaciones que atienden a la población desplazada para que fortalezcan sus estrategias en prevención, situaciones de emergencia y en la transición hacia la búsqueda de soluciones duraderas.

Jozef Merkx
Representante del ACNUR en Colombia

UNHCR ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados

©ACNUR

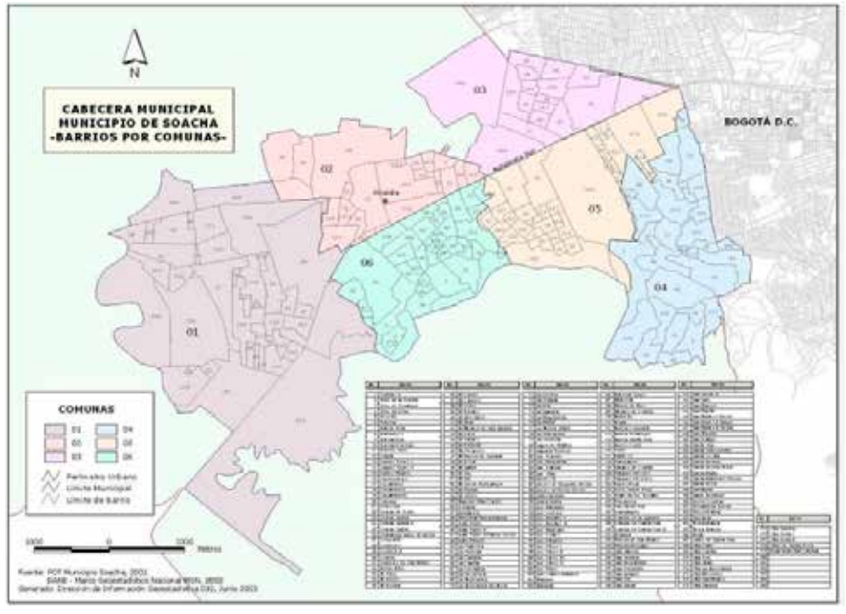
Resumen Ejecutivo

Contexto y vacíos de protección

El municipio de Soacha hace parte del departamento de Cundinamarca y se encuentra en el sur de la sabana de Bogotá. Actualmente forma un continuo urbano con la zona sur de la capital del país. Según el censo de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población de Soacha en 2018 era de 645 mil habitantes.

La zona urbana de Soacha se divide en seis comunas. La operación del ACNUR en Soacha entre 2005 y 2016 se concentró en los barrios Altos de Cazucá (comuna 4) y Altos de la Florida (comuna 6).

Desde 2001, la oficina del ACNUR en Colombia estaba al tanto del monitoreo que las instituciones estatales hacían al fenómeno de desplazamiento en Soacha, y especialmente en Altos de Cazucá. El apoyo técnico brindado a la Defensoría del Pueblo en lo relativo al monitoreo de dicho fenómeno dio como resultado la publicación de la Resolución Defensorial No. 003 de 2002, en donde se expone la magnitud del desplazamiento y los riesgos a los que estaba expuesta la población de Altos de Cazucá.



Tal resolución evidenció serios problemas de seguridad para la comunidad desplazada, por causa de la acción de actores armados. Estos hechos incluían asesinatos de líderes de comunidad desplazada, líderes comunales y jóvenes; nuevos desplazamientos de familias desplazadas por causa de la acción de grupos armados al margen de la ley (guerrillas y paramilitares) y hechos de "limpieza social" y amenazas.

El monitoreo apoyado por ACNUR también daba cuenta de falencias en la respuesta institucional a la población desplazada, entre las que se encontraron demoras en atención humanitaria de emergencia, baja cobertura de atención en salud, especialmente a la población infantil, altos niveles de desescolarización y carencia de estrategias para evitar nuevos desplazamientos la población asentada en entornos urbanos frente a las amenazas de los actores armados presentes en el territorio.

Los vacíos en la protección de derechos humanos tenían repercusiones para el logro de soluciones duraderas al desplazamiento en entornos urbanos. Las dificultades encontradas se referían a vulneraciones a los derechos a la vida digna (a causa de las dificultades en el acceso a terrenos legales para la construcción de viviendas y la consiguiente falta de servicios públicos básicos), la educación (por ausencia de infraestructura adecuada, baja cobertura de los servicios educativos disponibles, inseguridad en los desplazamientos de la población estudiantil por el barrio y ausencia de documentación para el registro de los estudiantes), el trabajo (por cuenta de las escasas opciones laborales y las demoras en las ayudas estatales al emprendimiento), la participación en las decisiones políticas y la igualdad (debido a la debilidad de los procesos de organización comunitaria).

©ACNUR

Vacíos de protección similares se evidenciaron en el barrio Altos de la Florida y su zona rural aledaña. El ***Diagnóstico Participativo*** hecho por ACNUR en 2006 mostró los problemas que enfrentaba la población desplazada respecto de (i) la baja organización comunitaria y el precario nivel de conocimientos sobre los derechos de la población desplazada por parte de los líderes; (ii) la situación de ilegalidad en la que se encontraba la mayoría de los predios del barrio y la falta de respuesta institucional para legalizarlos y para proveer bienes públicos básicos (vías, energía, agua); (iii) la falta de oportunidades laborales o de generación de ingresos; (iv) la presencia de pandillas, que aumentaba los riesgos de involucramiento de población infantil y juvenil en actividades criminales y en consumo de sustancias psicoactivas, así como acrecentaba los riesgos de ocurrencia de violencias sexuales y basadas en género; (v) los problemas de desnutrición y la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, que afectaban principalmente a niños, niñas y jóvenes; y (vi) la baja cobertura educativa para población infantil.

Principales intervenciones

En Altos de Cazucá y Altos de la Florida el ACNUR concentró sus intervenciones en las siguientes líneas:

1. ***Promoción y consolidación del marco legal, institucional y de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada.***

En esta línea el ACNUR fortaleció espacios institucionales de protección de derechos de la población desplazada, como la Unidad de Atención y Orientación (UAO) en Altos de Cazucá, la construcción del Centro de Apoyo Escolar, convertido luego en la Sede Altos de la Florida de la Institución Educativa Distrital Eduardo Santos, y la creación de un albergue temporal para población desplazada, en asocio con la Diócesis de Soacha. Desde un enfoque de soluciones duraderas apoyó a la Alcaldía de Soacha en la creación del Centro de Empleo y Emprendimiento CEMPRENDE, en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Uno de los grandes logros del ACNUR en cuanto al acercamiento de la institucionalidad a la población desplazada y de acogida en Soacha consistió en el apoyo a la Defensoría del Pueblo en la creación de la ***Casa de Derechos***. Este espacio fue creado para facilitar el acceso de dichas poblaciones a la oferta institucional en cuanto al registro de su condición como víctimas de desplazamiento, orientación sobre el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD)[1], mediación con instituciones del Estado, atención a situaciones críticas de vulneración de derechos y promoción del arraigo social y la participación comunitaria. La oferta estaba a cargo de las instituciones presentes en la Casa de Derechos: la Defensoría del Pueblo, la Personería Municipal de Soacha, La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional[2], el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, la UAO de Soacha, las Secretarías de Desarrollo Social, Salud y Gobierno municipales y la Comisaría de Familia. En esta casa también tenían asiento ONG e instituciones académicas que prestaban servicios de atención jurídica, ayuda financiera a través de microcréditos, capacitación a iniciativas de emprendimiento y atención a niñez.

Otra de las iniciativas de protección de derechos a población desplazada que redundó en el fortalecimiento de la respuesta estatal fueron los ***Círculos de aprendizaje***, que hacían parte del proyecto de ***Pedagogía y Protección de la Niñez*** impulsado a nivel nacional por ACNUR y la corporación Opción Legal. Esta iniciativa permitía que la población infantil desescolarizada recibiera educación básica a través de tutores. La metodología, creada por la Fundación Escuela Nueva e implementada por la Corporación Infancia y Desarrollo en Altos de Cazucá y Altos de la Florida, permitía a la población beneficiada recibir escolarización temprana que era validada por la secretaría de Educación de Soacha, lo cual facilitaba el acceso al sistema de educación formal del municipio. Este modelo de escolarización temprana fue adoptado por el Ministerio de Educación Nacional e implementado como herramienta de protección para población víctima del conflicto armado en 20 municipios de Colombia desde 2007.

1 Reemplazado por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) en virtud de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

2 Reemplazada en 2012 por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas en virtud de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011.

El ACNUR también apoyó el diseño del ***Plan Integral Único de Atención a la Población Desplazada*** (PIU) en Soacha. Dentro de los aportes más importantes del apoyo técnico de ACNUR se encuentran (i) la adopción de un enfoque de derechos y diferencial, que enmarca la respuesta institucional en la búsqueda del goce efectivo de derechos de la población desplazada; la necesidad de reconocer el impacto de las medidas adoptadas en distintos grupos poblacionales y la garantía del derecho a la igualdad y la no discriminación; y (ii) la introducción de un enfoque de fortalecimiento conjunto de capacidades comunitarias y de la capacidad de respuesta de la institucionalidad estatal. El apoyo técnico tendiente a la inclusión de tales enfoques se mantuvo en el diseño de Plan de Acción Territorial, que reemplazó en 2012 al PIU como instrumento de política pública de atención a la población desplazada.

2. Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia.

Si bien una parte del trabajo del ACNUR con instituciones estatales estaba orientado a mejorar el conocimiento de la población de interés sobre sus derechos y sobre las rutas institucionales a las que pueden acceder para exigirlos, desde la dimensión comunitaria se hicieron también intervenciones para ***fortalecer el nivel de organización de las comunidades de base***. Se destacan el trabajo hecho con la mesa de Organizaciones de Población Desplazada en Soacha, la red juvenil afrocolombiana en Bogotá y Soacha y el mejoramiento de la organización de la Junta de Acción Comunal de Altos de la Florida. El fortalecimiento de la organización comunal fue crucial para gestionar demandas y solicitudes frente al Estado colombiano en lo relativo al acceso a agua potable y la legalización de predios.

Otra dimensión del fortalecimiento comunitario se desarrolló por medio de la construcción o mejoramiento de espacios de reunión de la comunidad. En Altos de la Florida se implementó un Proyecto Práctico de Protección que consistió en la construcción de un centro comunitario (polifuncional), cuya función es mantener el espacio humanitario en el barrio, dados los riesgos de desplazamiento forzado. Además de convertirse en espacio de reunión habitual para la comunidad, en este espacio se realizaron los círculos de aprendizaje y tuvieron lugar brigadas de salud, entre otras iniciativas.

Por último, hubo un énfasis importante en la creación de entornos de protección para la población infantil y juvenil de Altos de la Florida. En alianza con el PNUD y la Corporación Kairós se llevó a cabo el proyecto ***La clave soy yo***, el cual, a partir de espacios deportivos y de creación artística, buscaba minimizar los riesgos de reclutamiento o utilización de jóvenes por parte de actores armados ilegales, consumo de sustancias psicoactivas u ocurrencia de hechos de violencia sexual y de género y de violencia intrafamiliar.

En términos de procesos de soluciones duraderas, el ACNUR apoyó la construcción participativa del Sello Comunidad. Esta fue una estrategia de fortalecimiento de tejido social y organización comunitaria a partir de la creación de un símbolo o marca que identificara los procesos de desarrollo económico y social llevados a cabo por la comunidad.

Institución educativa Eduardo Santos, sede Altos de la Florida.

3. Promoción de mecanismos de seguimiento y control

La colaboración más importante realizada por ACNUR en esta dimensión del fortalecimiento institucional fue el apoyo a la Defensoría del Pueblo en la construcción y puesta en marcha de la Casa de Derechos. Esta acción se unía a una larga colaboración con esta institución en la que el ACNUR ha brindado apoyo técnico a labores de monitoreo de la situación humanitaria. Adicionalmente se apoyó la conformación y fortalecimiento de ejercicios de veeduría ciudadana a partir de la capacitación de líderes comunitarios. Este trabajo se realizó especialmente en Altos de la Florida.

4. Soluciones duraderas para la población desplazada y de acogida

Varias de las iniciativas iniciadas en Altos de Cazucá y Altos de la Florida se mantuvieron en virtud de los proyectos ***Por una Soacha más Humana*** (2010-2012) y ***Construyendo Soluciones Sostenibles*** – *Transitional Solutions Initiative - TSI* por sus siglas en inglés – (2012-2015), proyectos hechos conjuntamente entre distintas agencias de Naciones Unidas. La participación del ACNUR en ***Por una Soacha más Humana*** se centró en (i) asistencia legal a través de consultorios jurídicos, (ii) fortalecimiento de mecanismos de seguimiento y control por medio de la conformación de Comité Municipal de Veeduría Ciudadana, y (iii) protección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (NNAJ) a partir del apoyo a la Secretaría de Educación para la puesta en funcionamiento del Centro de Apoyo Escolar, con el fin de continuar la aplicación de los círculos de aprendizaje.

El proyecto ***Construyendo Soluciones Sostenibles*** se implementó íntegramente en Altos de la Florida por ACNUR y PNUD. Además de la continuación del fortalecimiento a las Juntas de Acción Comunal y la construcción de infraestructura comunitaria (un centro comunitario que alberga una estación de radio comunitaria), este proyecto tuvo un énfasis importante en el ***mejoramiento de condiciones de vida***. Sus resultados más notables fueron la legalización de los predios de varios de los sectores de Altos de la Florida, la construcción de la primera fase de la red de alcantarillado y la implementación de estrategias de generación de ingresos a partir del desarrollo de emprendimientos, apertura de redes de comercialización y formación para el trabajo.

Este proyecto logró también sostener las iniciativas de protección de derechos de población vulnerable, como los entornos protectores para NNAJ dedicados a la creación artística y el deporte.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas

Buenas prácticas

La presencia constante de las agencias del Sistema de Naciones Unidas generó un entorno de protección que generó mayor presencia institucional. Asimismo, las intervenciones mismas de estas organizaciones, instituciones estatales y ONG tuvieron efectos concretos en la minimización del riesgo de que sectores de la población fueran afectados por grupos armados ilegales.

1. El fortalecimiento de liderazgos juveniles ha tenido efectos positivos en el sostenimiento de entornos protectores para NNAJ frente a riesgos de reclutamiento forzado, utilización para actividades delincuenciales y consumo de sustancias psicoactivas. Los líderes de esta población han asumido la responsabilidad de continuar los espacios lúdicos en Altos de la Florida frente a la finalización de los proyectos en este barrio por parte de ACNUR.
2. La participación de la comunidad ha sido crucial en el adecuado diagnóstico de los vacíos de protección y las estrategias idóneas para proteger los derechos de la población desplazada. Esta participación también trajo consigo el fortalecimiento de la capacidad de exigir resultados por parte de las instituciones estatales: las Juntas de Acción Comunal han mejorado sus capacidades de liderazgo frente a la representación de los intereses barriales y han elevado el nivel de interlocución ante las autoridades estatales.
3. La Casa de Derechos fue punto de partida para la coordinación interinstitucional e interagencial. Por un lado, la presencia de distintas instituciones estatales en el mismo espacio creó condiciones para mejorar la respuesta integral a la población desplazada. Por otro lado, las intervenciones entre las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas y demás organizaciones, tanto desde la Casa de Naciones Unidas en Altos de Cazucá como en coordinación con la Casa de Derechos, se dio de forma más eficiente y efectiva, pues se minimizaron los riesgos de duplicidad de esfuerzos.

Lecciones aprendidas y retos pendientes

1. La experiencia en Altos de Cazucá y Altos de la Florida mostró que la intervención en contextos urbanos no puede hacerse de forma exclusiva con la población desplazada, porque la población de acogida está usualmente expuesta a niveles altos de vulnerabilidad en términos de empleabilidad, generación de ingresos, acceso a bienes públicos básicos, presencia del Estado o persistencia de distintas violencias. A partir de este aprendizaje y en una lógica de asegurar la integración local de la población desplazada, las intervenciones en fortalecimiento comunitario, legalización de predios y provisión de bienes públicos especialmente en Altos de la Florida se planearon con el fin de beneficiar a la comunidad en general y a la población desplazada como parte de esta.
2. Es fundamental identificar las áreas de experticia del ACNUR en relación con las intervenciones a desarrollar, de modo que se prevean las necesidades de aliarse con otras organizaciones con conocimiento técnico específico. Este aprendizaje fue clave al momento de contar con socios expertos en procesos de legalización de predios y provisión de bienes públicos como energía, agua o alcantarillado.
3. A propósito del fortalecimiento comunitario, si bien se resaltan resultados positivos traducidos en la creación de asociaciones comunitarias y en ejercicios efectivos de exigencia de derechos frente a la institucionalidad, se advierte la necesidad de renovar los liderazgos de las juntas de acción comunal, con el fin de que estas organizaciones no pierdan legitimidad frente a la comunidad. Es necesario, pues, insistir en la formación de la población juvenil en capacidades de liderazgo que les permita hacer incidencia en espacios políticos, especialmente en el conocimiento del marco legal e institucional relativo a la atención de población desplazada y población vulnerable y a la legislación y política pública destinadas a garantizar el goce efectivo de derechos de estas poblaciones.

©ACNUR

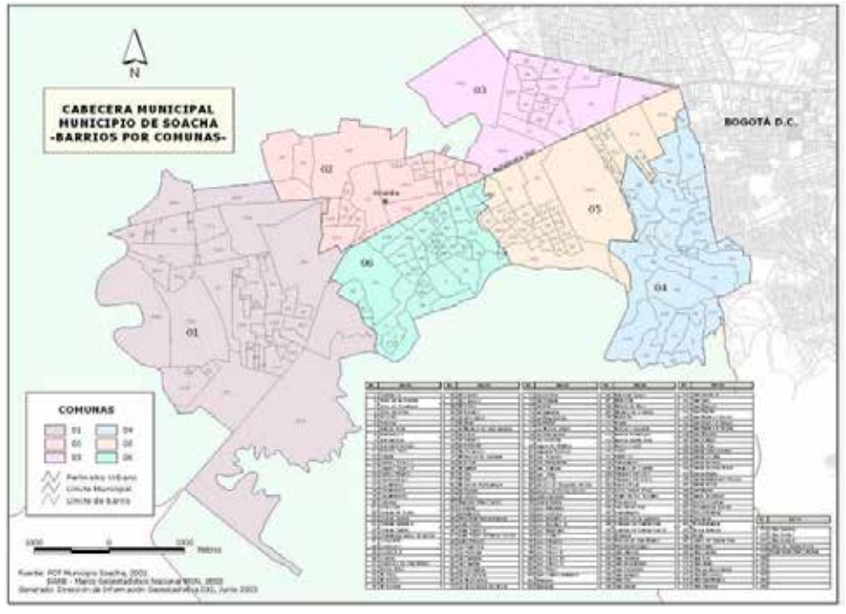
Executive Summary

Context and Protection Gaps

The municipality of Soacha is part of the department of Cundinamarca and is located in the south of the savanna of Bogotá. At the moment, it forms a rural-urban continuum with the south zone of the country's capital. According to the population census of the National Administrative Department of Statistics (DANE, for the Spanish original), the population of Soacha in 2018 was of 645,000 inhabitants.

The urban area of Soacha is divided into six communes. Between 2005 and 2016, UNHCR's operation in Soacha was focused on the Altos de Cazucá neighborhoods (commune 4) and Altos de la Florida (commune 6).

Since 2001, the UNHCR office in Colombia was aware of the monitoring process that public institutions carried out of the phenomenon of displacement in Soacha, and especially in Altos de Cazucá. The technical support provided to the Ombudsman's Office regarding the monitoring of this phenomenon resulted in the publication of Ombudsman Resolution No. 003 of 2002, which describes the magnitude of the displacement and the risks to which the Altos de Cazucá's population was exposed.



Such resolution evidenced serious security problems for the displaced community, due to the action of armed groups. These facts included murders of displaced community leaders, community leaders and youth; new displacements of already displaced families due to the action of illegal armed groups (guerrillas and paramilitaries) and acts of "social cleansing" and threats.

UNHCR-supported monitoring also reported failures regarding the institutional response to the displaced population, including delays in emergency humanitarian attention, low health care coverage, especially for children, high levels of lack of schooling and of strategies to avoid new displacements of the population settled in urban environments against the threats of the armed actors present in the territory.

The protection gaps of human rights had repercussions for the achievement of durable solutions to displacement in urban environments. The difficulties encountered related to violations of the rights to a life with dignity (due to difficulties in accessing legal land for housing construction and the consequent lack of basic public services), education (due to lack of adequate infrastructure, low coverage of the available educational services, insecurity in the displacements of the student population throughout the neighborhood and lack of documentation for student registration), work (due to the scarce employment options and delays in state aid to entrepreneurship), participation in political decisions and equality (due to the weakness of community organization processes).

Similar protection gaps were evident in the Altos de la Florida neighborhood and its surrounding rural area. The ***Participatory Assessment***, performed by UNHCR in 2006, showed the problems faced by the displaced population with respect to (i) the low community organization and the precarious level of knowledge about the rights of the displaced population by the leaders; (ii) the situation of illegality in which most of the premises of the neighborhood were and the lack of institutional response to legalize them and to provide basic public goods (roads, energy, water); (iii) lack of job opportunities or income generation; (iv) the presence of gangs, which increased the risks of involvement of children and young people in criminal activities and the consumption of psychoactive substances, as well as increased risks of occurrence of sexual and gender-based violence; (v) the problems of malnutrition and lack of access to sexual and reproductive health services, which mainly affected children and youth; and (vi) the low educational coverage for children.

Main Interventions

In Altos de Cazucá and Altos de la Florida, UNHCR focused its interventions on the following aspects:

1. ***Promotion and consolidation of the legal, institutional and public policy framework, with the aim of realizing the rights of the displaced population.***

Along these aspects, UNHCR strengthened institutional spaces for the protection of the rights of displaced population, such as the Unit for the Attention and Orientation of Displaced Population (UAO, for the Spanish original) in Altos de Cazucá, the construction of the School Support Center, which later became the headquarters of the Eduardo Santos District Educational Institution in Altos de la Florida, and the creation of a temporary shelter for displaced population, in association with the Diocese of Soacha. From a durable solutions approach, UNHCR supported the Mayor's Office of Soacha in the creation of the CEMPRENDE Employment and Entrepreneurship Center, together with the United Nations Development Program (UNDP).

One of UNHCR's great achievements in bringing institutions closer to the displaced and host population in Soacha was to support the Ombudsman's Office in creating the Casa de Derechos (House of Rights). This space was created to facilitate the access of these populations to the institutional offer regarding the registration of their condition as victims of displacement, guidance on the National Comprehensive Attention System for the Displaced Population (SNAIPD, for the Spanish original),[1] mediation with public institutions, attention to critical situations of rights violations, social roots promotion and community participation. The offer was made by the institutions present in the House of Rights: the Ombudsman's Office, the Office of the Municipal Attorney of Soacha, the Presidential Agency for Social Action and International Cooperation[2], the Colombian Institute of Family Welfare, the National Learning Service (SENA, for the Spanish original), the UAO of Soacha, the Municipal Secretaries of Social Development, Health, municipal governments and the Family Services Agency. NGOs and academic institutions were also found in the House of Rights and provided legal assistance services, financial aid through microcredits, training for entrepreneurship initiatives and attention to children.

Another initiative to protect the rights of displaced people that resulted in the strengthening of the state response was the Círculos de aprendizaje (Learning circles), which were part of the Pedagogía y Protección de la Niñez (Pedagogy and Children Protection) national project driven by UNHCR and the Opción Legal corporation. This initiative allowed children with lack of schooling to receive basic education through tutors. The methodology, created by the Escuela Nueva Foundation and implemented by the Corporación Infancia y Desarrollo in Altos de Cazucá and Altos de la Florida, allowed the beneficiary population to receive early schooling that was validated by the Soacha Secretary of Education, which facilitated the access to the formal education system of the municipality. This model of early schooling was adopted by the Ministry of National Education and implemented as a protection tool for victims of the armed conflict in 20 municipalities of Colombia since 2007.

1 Superseded by the National Comprehensive Care and Compensation Scheme for Victims (SNARIV, for the Spanish original) under the provisions of Law 1448 / 2011.

2 Superseded in 2012 by the Unit for Comprehensive Care and Compensation for Victims under the provisions of Law 1448 / 2011.

UNHCR also supported the design of the ***Single Comprehensive Plan for the Attention of the Displaced Population*** (Plan Integral Único - PIU, for the Spanish original) in Soacha. Among the most important contributions of UNHCR technical support are (i) the adoption of a rights and differential mainstream, which frames the institutional response in the search for the effective enjoyment of rights of the displaced population. The need to recognize the impact of the measures adopted in different population groups and the guarantee of the right to equality and non-discrimination; and (ii) the introduction of an approach to joint strengthening of community capacities and the responsiveness of public institutions. The technical support for the inclusion of such approaches was maintained in the design of the Regional Action Plan, which replaced the PIU in 2012 as a public policy instrument for the care of the displaced population.

2. Promotion of social organization, empowerment, participation of the population and the enforceability of their rights through knowledge, capacity, guidance, protection and advocacy networks.

Although a part of UNHCR's work with public institutions was aimed at improving the knowledge of the target population about their rights and about the institutional routes they can access to demand them, interventions were also made from the community dimension to ***strengthen the level of organization of the base communities***. The work done together with the roundtable of the Organizations of Displaced Population in Soacha, the Afro-Colombian youth network in Bogotá and Soacha and the improvement of the Community Action Board (Junta de Acción Comunal) of Altos de la Florida stand out. The strengthening of the community organization was crucial to manage demands and requests before the Colombian State regarding access to drinking water and the legalization of land.

Another dimension of community strengthening was developed through the construction or improvement of community meeting spaces. In Altos de la Florida, a Practical Protection Project was implemented, which consisted of the construction of a community center (multifunctional), whose function is to maintain the humanitarian space in the neighborhood, given the risks of forced displacement. In addition to becoming a common meeting point for the community, in this space the learning circles were held, and health brigades took place, among other initiatives.

Finally, there was an important emphasis on creating protection environments for the children and youth population of Altos de la Florida. In alliance with UNDP and the Kairós Corporation, the ***La clave soy yo (The key is me)*** project was carried out, which, based on sports and artistic creation spaces, sought to minimize the risks of recruitment or use of young people by illegal armed actors, consumption of psychoactive substances or occurrence of acts of sexual and gender-based violence and domestic violence.

In terms of durable solutions processes, UNHCR supported the participatory construction of the Community Seal. This was a strategy to strengthen the social structure and community organization based on the creation of a symbol or brand that identified the processes of economic and social development carried out by the community.

Eduardo Santos Educational Institution, headquarters in Altos de la Florida.

3. Promotion of monitoring and control mechanisms

The most important collaboration achieved by UNHCR in this dimension of institutional strengthening was the support to the Ombudsman's Office in the construction and implementation of the House of Rights. This action was linked to a long collaboration with this institution in which UNHCR has provided technical support to the monitoring processes of the humanitarian situation. Additionally, the development and strengthening of citizen oversight exercises based on the training of community leaders was supported. This work was done especially in Altos de la Florida.

4. Long-term solutions for the displaced and host population

Several initiatives initiated in Altos de Cazucá and Altos de la Florida were maintained through the projects ***For a more Human Soacha (Por una Soacha más Humana)*** (2010-2012) and ***Transitional Solutions Initiative (TSI)*** (2012-2015), projects made jointly between different United Nations agencies. UNHCR's participation in ***For a more Human Soacha*** focused on (i) legal assistance through legal offices, (ii) strengthening of monitoring and control mechanisms through the creation of the Municipal Committee of Citizen Oversight, and (iii) protection of children, adolescents and youth (CAY) thanks to the support of the Secretary of Education to implement the School Support Center, in order to continue the application of learning circles.

The Transitional Solutions Initiative project was fully implemented in Altos de la Florida by UNHCR and UNDP. In addition to the further strengthening of the Community Action Boards (Juntas de Acción Comunal) and the construction of community infrastructure (a community center that houses a community radio station), this project emphasized on the ***improvement of living conditions.*** Its most noteworthy results were the legalization of properties located in several sectors of Altos de la Florida, the construction of the first phase of the sewerage system and the implementation of income generation strategies based on the development of enterprises, opening of marketing networks and job training.

This project also managed to sustain the initiatives for the protection of the rights of vulnerable populations, such as protective environments for CAY engaged in artistic creation and sports.

Good Practices and Lessons Learned

Good practices

1. The constant presence of the agencies of the United Nations System created a protection environment that generated greater institutional presence. Likewise, the interventions themselves of these organizations, public institutions and NGOs had concrete effects in minimizing the risk that population sectors are affected by illegal armed groups.

2. The strengthening of youth leadership has had positive effects in the upholding of protective environments for CAY against the risks of forced recruitment, use for criminal activities and consumption of psychoactive substances. The leaders of this population have assumed the responsibility of sustaining the recreational spaces in Altos de la Florida after the completion of UNHCR projects in this neighborhood.

House of Rights
Altos de Cazucá

3. Community participation has been crucial in drawing the proper assessment of the protection gaps and suitable strategies to protect the rights of the displaced population. This participation also helped strengthening the capacity to demand results from the public institutions: The Community Action Boards have improved their leadership capacities as compared to the representation of neighborhood interests and have raised the level of dialogue with public authorities.

4. The House of Rights was the starting point for inter-institutional and interagency coordination. On the one hand, the presence of different public institutions in the same space created conditions to facilitate a better comprehensive response to the displaced population. On the other hand, the interventions between the different United Nations System's agencies and other organizations, both from the Headquarters of the United Nations in Altos de Cazucá and in coordination with the House of Rights, took place in a more efficient and effective manner, since the risks of duplication of efforts were minimized.

Lessons learned and pending challenges

1. Experience in Altos de Cazucá and Altos de la Florida showed that intervention in urban contexts cannot be done exclusively with the displaced population, since the host population is usually exposed to high levels of vulnerability in terms of employability, income generation, access to basic public goods, presence of the State or continued cases of different forms of violence. Based on this fact and on a logic process of ensuring the local integration of the displaced population, interventions in support of community strengthening, land legalization and provision of public goods especially in Altos de la Florida were planned in order to benefit the community in general and the displaced population as part of it.

2. It is essential to identify the areas of expertise of UNHCR in relation to the interventions to be developed, so that the needs of partnering with other organizations with specific technical knowledge is foreseen. This learning was key at the time of having expert partners in land legalization processes and provision of public goods such as energy, water or a sewerage system.

3. With regard to community strengthening, although positive results stand out such as the creation of community associations and effective exercise for demanding rights in the face of institutions, the need to renew the leadership of the community action boards is noted, so that these organizations do not lose legitimacy vis-à-vis the community. Therefore, it is necessary to insist on the formation of the youth population in leadership capacities that allow them to influence political spaces, especially regarding the knowledge of the legal and institutional framework related to the attention of displaced population and vulnerable population and to public policies and legislation intended to guarantee the effective enjoyment of rights of these populations.

Lista de abreviaturas

ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

ASOVIALFLO. Asociación de Viviendistas de Altos de la Florida.

AUC. Autodefensas Unidas de Colombia.

CAE. Centro de Apoyo Escolar.

CEMPRENDE. Centro de Empleo y Emprendimiento.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FARC. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

GF. Grupos Focales.

IAP. Investigación-Acción Participativa.

ICBF. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

JAC. Junta de Acción Comunal.

NNAJ. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

OACNUDH. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ONG. Organización No Gubernamental.

OPS. Organización Panamericana de la Salud.

OVIDESSOCOL. Asociación de población desplazada en Altos de la Florida.

PAT. Plan de Acción Territorial.

PD. Población desplazada.

PIU. Plan Integral Único.

PMA. Programa Mundial de Alimentos

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POT. Plan de Ordenamiento Territorial.

PPP. Proyecto Práctico de Protección.

RUV. Registro Único de Víctimas.

SAT. Sistema de Alertas Tempranas.

SNAIPD. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

SNU. Sistema de Naciones Unidas.

SPA. Sustancias Psicoactivas.

TSI. estrategia Construyendo Soluciones Sostenibles o Transitional Solutions Initiative.

UAO. Unidad de Atención y Orientación.

UARIV. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNIFEM. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

UNIMINUTO. Universidad Minuto de Dios.

UNODC. Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito

UNTFHS. Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana.

VIH. Virus de Inmunodeficiencia Humana.

01 a. Introducción

Propósito

El propósito de este ejercicio es mostrar una visión comprehensiva de la operación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– en el municipio de Soacha (Cundinamarca) desde sus primeras acciones en 2001 hasta la fecha, en correspondencia con los principales fines y estrategias de intervención establecidos para este municipio.

Metodología

Para la realización de este documento se tuvieron en cuenta tres tipos de fuentes. En primer lugar, se revisó la documentación interna del ACNUR sobre diagnóstico del desplazamiento forzado en Soacha, en relación con la identificación de riesgos de protección de derechos de la población desplazada (Diagnósticos participativos, documentos de análisis de riesgos) así como los documentos de presentación de resultados sobre la intervención en Soacha (***Year End Reports***, documento de estrategia de soluciones, sistematización de estrategia "Construyendo soluciones sostenibles –TSI–"). En segundo lugar, se revisaron documentos fundamentales en la operación del ACNUR producidos por otras fuentes, tales como los producidos por la Defensoría del Pueblo (Informes de Riesgo y notas de seguimiento del Sistema de Alertas Tempranas; resoluciones defensoriales referidas a Soacha) e información encontrada en el Registro Único de Víctimas. En tercer lugar, se tomaron entrevistas a funcionarios del ACNUR han estado involucrados con las acciones del ACNUR en Soacha y se realizaron entrevistas grupales con líderes comunales del barrio Altos de la Florida. Estos relatos permitieron construir una perspectiva de conjunto sobre la situación inicial de la población desplazada y su situación en términos de protección de derechos y logro de soluciones como consecuencia de la intervención del ACNUR.

Para esta documentación en particular, se advierte que mucha de la información detallada sobre los procesos y proyectos llevados a cabo en Soacha ya fue previamente documentada en las sistematizaciones de los diagnósticos participativos, el documento de estrategia de soluciones y la documentación de la estrategia TSI. Estas fuentes están referenciadas en el presente documento y están disponibles para su consulta[3].

Estructura del documento

Se hará un recuento de la intervención del ACNUR en los barrios Altos de Cazucá y Altos de la Florida (comunas IV y VI de Soacha, respectivamente) de acuerdo a cómo se desarrollaron las etapas de (a) identificación y diagnóstico de la situación de desplazamiento y vacíos de protección; (b) planeación de las intervenciones y prioridades establecidas en términos de prevención de nuevos desplazamientos, protección de la población desplazada e implementación de proyectos de soluciones duraderas;

3 Varias de estas referencias son documentos de trabajo o de circulación interna del ACNUR, por lo que tienen restricciones de confidencialidad. Este atributo está señalado en cada caso en las referencias.

(c) ejecución de las intervenciones. En este punto se dará cuenta de los principales hitos de la intervención entre 2001 hasta la fecha; (d) seguimiento y monitoreo a los procesos adelantados; y (e) resultados y logros de las intervenciones. Por último, se sintetizarán los principales logros en buenas prácticas, así como las mayores dificultades y retos que enfrentan el ACNUR, otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales y las instituciones del Estado para mejorar la atención y la provisión de soluciones a las personas en situación de desplazamiento.

Se tendrán en cuenta en esta documentación cinco grandes etapas de la intervención: (1) la presencia periódica del ACNUR en Altos de Cazucá desde 2001 y la instalación de la Casa de Derechos y la Casa de Naciones Unidas (y sus proyectos asociados) desde 2005; (2) la realización del diagnóstico participativo en los barrios Altos de la Florida y El Manzano, en 2006, y la puesta en marcha del Proyecto Práctico de Protección, iniciado en 2008 e instanciado en la construcción de un centro comunitario en Altos de la Florida; (4) la colaboración con la Alcaldía de Soacha en el programa interagencial "por una Soacha más humana"; y (5) la implementación, conjuntamente con el PNUD, de la estrategia denominada "Construyendo Soluciones Sostenibles", iniciada en 2012 y finalizada en 2015.

©ACNUR

02

b. Contexto y diagnóstico

El diagnóstico del que se ha servido el ACNUR para monitorear la situación de desplazamiento en Soacha ha dependido tanto de fuentes externas como de instrumentos construidos por la agencia. En primer término, los informes de riesgo y las notas de seguimiento que publica el Sistema de Alertas Tempranas –SAT– de la Defensoría del Pueblo, así como los informes defensoriales sobre la situación de desplazamiento en Soacha, han sido referencias obligadas para identificar las prioridades en protección de derechos y planear las intervenciones. En segundo término, el vacío en la identificación y apreciación del desplazamiento forzado en Altos de la Florida (Comuna VI de Soacha) llevó al ACNUR a diseñar un diagnóstico participativo que, por medio de consultas directas con la población de interés, y con el apoyo de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y de ONG, logró identificar ampliamente las necesidades de la comunidad desplazada. Estos resultados se han actualizado y complementado periódicamente por medio de consultorías externas y con ejercicios de análisis de riesgos realizados por la Unidad de Protección del ACNUR. A continuación se describirán estos diferentes procesos.

Altos de Cazucá. Resolución defensorial

Según un funcionario de ACNUR, "la atención a la problemática del desplazamiento era eminentemente rural. Hasta antes de 2004 el ACNUR y la institucionalidad lo pensaban así y no se había considerado la intervención en ámbitos urbanos" (Funcionario ACNUR Bogotá, 2018). Sin embargo, desde 2001, el ACNUR estaba al tanto del monitoreo que las instituciones estatales hacían al fenómeno de desplazamiento en Soacha, y especialmente en Altos de Cazucá. En efecto, la agencia brindó apoyo técnico a la Defensoría del Pueblo en el monitoreo de dicho fenómeno, lo cual dio como resultado la publicación de la Resolución Defensorial No. 003 de 2002, en donde se expone la magnitud del desplazamiento y los riesgos a los que estaba expuesta la población de Altos de Cazucá en los siguientes términos:

> **En Altos de Cazucá viven aproximadamente 250.000 personas. Se calcula que en el sector habitan 7.000 familias desplazadas[4]. La Red de Solidaridad ha inscrito, hasta la fecha, aproximadamente 1.000 de ellas. Esta población proveniente de distintas partes del país no tiene ningún vínculo de pertenencia ni con el Distrito Capital ni con el municipio de Soacha. Los incipientes sentimientos de arraigo se orientan hacia las propias lomas, no así hacia Bogotá o hacia Soacha (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 2).**

En esta misma resolución se evidencian serios problemas de seguridad para la comunidad desplazada, por causa de la acción de actores armados. Estos hechos incluyen asesinatos de líderes de comunidad desplazada, líderes comunales y jóvenes[5]; nuevos desplazamientos de familias desplazadas por causa de la acción de grupos armados al margen de la ley (guerrillas y paramilitares) y hechos de "limpieza social" y amenazas[6].

En este contexto, la comunidad presentaba quejas por incumplimiento de instituciones estatales en lo referido a la ayuda humanitaria a la población desplazada. Según dice este documento, "a partir de febrero de 2001, se han recibido quejas por el incumplimiento por parte de la Red de Solidaridad Social, del Decreto 2569/2000, en lo relacionado con la ayuda humanitaria. Es necesario señalar que la ayuda humanitaria se suspendió en el lapso comprendido entre el mes de septiembre de 2001 y enero de 2002" (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 2). Esta situación se enmarcaba en una doble percepción de rechazo por parte de la población desplazada: ellos no sentían arraigo por el municipio y tampoco veían que la población receptora ni la administración municipal tuvieran una actitud hospitalaria o atenta a sus necesidades. (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 3)

Otras quejas sobre la falta de atención del Estado son evidenciadas en lo relativo a la atención en salud por parte del Hospital de Soacha y la falta de cupos escolares. La situación crítica en salud se puede ver en un diagnóstico de la ONG Médicos sin Fronteras, hecho en 2001: se mostraba allí que entre los niños de Altos de Cazucá de entre 6 y 59 meses y en su mayoría desplazados, 900 de ellos estaban en estado de desnutrición crónica (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 3).

En cuanto a los vacíos en la garantía del derecho a la educación, el ACNUR junto con otras ONG visitó el municipio en diciembre de 2001. En esta oportunidad se recibieron denuncias por parte de profesores y líderes de la comunidad a propósito de la situación de desescolarización de aproximadamente 10.000 niños (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 3).

Asimismo, se especifica en este documento que, en relación con la población desplazada en Soacha, al menos ocho de los ***Principios rectores sobre desplazamientos internos*** (Naciones Unidas, 1998) no eran observados, en lo concerniente a: la falta de igualdad del disfrute de derechos de la población desplazada y la abierta discriminación de que es objeto; la falta de responsabilidad de las autoridades nacionales frente a la observancia de dichos principios y frente a la atención del desplazamiento; la carencia de atención a la población desplazada en perspectiva de enfoques de edad, género y diversidades; y a la baja capacidad del Estado para evitar nuevos desplazamientos, minimizar los efectos de los desplazamientos en curso o ya producidos y proteger a la población desplazada, por cuenta de la agudización del conflicto armado interno.

Los vacíos de protección de derechos humanos tenían repercusiones en el logro de soluciones duraderas al desplazamiento. Fueron notables en este sentido las alertas emitidas respecto de las vulneraciones a los derechos a la vida digna (a causa de la falta de servicios públicos mínimos), la educación (por ausencia de infraestructura adecuada, baja cobertura de los servicios educativos disponibles, inseguridad en los desplazamientos de la población estudiantil por el barrio y ausencia de documentación para el registro de los estudiantes), el trabajo (por cuenta de las escasas opciones laborales y las demoras en las ayudas estatales al emprendimiento[7]), la participación en las decisiones políticas (por cuenta de la debilidad de los procesos de organización comunitaria) y la igualdad.

En particular, este documento destaca desde ese entonces la grave vulneración al derecho a una vivienda digna, específicamente por las dificultades para adquirir un terreno legal. Este diagnóstico coincide con las opiniones de líderes comunitarios en que las posibilidades de tener acceso a una vivienda eran escasas, debido a, al menos dos factores: en primer lugar, las limitadas capacidades económicas de la población desplazada les impedían cumplir los requisitos mínimos para acceder a los subsidios estatales o tramitar la documentación requerida para tener acceso a terrenos legales.

4 Los datos del Registro Único de Víctimas (en ese entonces Registro Único de Población Desplazada) permiten evidenciar que la población desplazada que llegó a Soacha aumentó notablemente entre 1999, cuando se recibieron 643 personas, a 2002, cuando este número aumentó a 5.626. Esta tendencia, si bien mayor en magnitud, corresponde con el registro de personas declaradas como desplazadas en el municipio en los mismos años: pasaron de ser 195 en 1999 a 5.165 en 2002 (Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas, 2019).

5 La situación de asesinatos de jóvenes en barrios de las comunas IV y VI de Soacha (Altos de Cazucá, Ciudadela Sucre y Altos de la Florida) comenzó a evidenciarse desde 2000 y se plasmó inicialmente en esta resolución, donde se apunta que "entre enero de 2000 y febrero de 2001, se presentaron 59 asesinatos de jóvenes." (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 2). La gravedad del fenómeno se mantuvo al menos hasta 2004, año en el que Soacha tuvo una tasa de 55 homicidios por cada 100.000 habitantes, esto es, un aumento de 7 puntos respecto del año inmediatamente anterior. En el rango de edad de 18 a 24 años esta tasa creció, entre 2003 y 2004, de 70 a 100 homicidios por cada 100.000 habitantes (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2004, pág. 29; 55).

6 El 9 de noviembre de 2001, la organización no gubernamental ENTREPUEBLOS informó a la Defensoría del Pueblo acerca de la aparición de grafitis amenazantes contra la población del barrio los Robles de Altos de Cazucá, de Soacha y de otros barrios de Bogotá, por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 3)

7 Se afirma, al respecto, que "respecto del plazo de tres meses que plantea la Ley 387 de 1997, para otorgar la ayuda humanitaria de emergencia a las familias desplazadas, prorrogable por otros tres meses en casos excepcionales, y el término de un año para rendir la declaración, se considera que riñe con la realidad de la economía colombiana, ya que no es cierto que en un tiempo tan corto, las familias desplazadas puedan asumir por su cuenta su sustento y que no requieran más el apoyo del Estado. Los proyectos productivos, que podrían convertirse en el apoyo económico para los desplazados, sólo se están concretando dos o tres años después de su inscripción en el Registro. Con estas limitantes legales, el Estado no está dando cumplimiento efectivo a los imperativos humanitarios establecidos en los principios rectores sobre el desplazamiento forzado" (Defensoría del Pueblo, 2002, pág. 11)

En segundo lugar, la falta de información sobre los procedimientos legales para adquirir un predio y la necesidad de poseer un terreno propio hizo que las familias de desplazados cayeran en manos de estafadores, llamados "tierreros"[8]. Estos eran grupos de crimen organizado, presuntamente asociados a grupos paramilitares presentes principalmente en Altos de Cazucá y, luego, creados en varias comunas del municipio posteriormente al desmantelamiento de los grupos paramilitares. Como lo documentan los Informes de Riesgo de la Defensoría del Pueblo, existía un fenómeno de usurpación y venta ilegal de terrenos, según el cual hombres armados se encargaban de:

> **[G]enerar presión sobre la población para que abandonen los lotes que ellos han vendido de manera ilegal, generando el desplazamiento de las familias y amenazas constantes a quienes permanecen allí sin pagar la cuota exigida. Se puede presentar que un lote se venda 4 o 5 veces, utilizando siempre el mismo patrón: venden un predio de manera ilegal, la gente se ubica en esa zona, y luego se presenta un nuevo grupo reclamando el predio y exigiéndole a la gente un nuevo pago, si la gente no acepta lo desplazan o si se queda lo amenazan, cuando las personas lo desalojan, lo venden a una nueva familia" (Defensoría del Pueblo, 2015, pág. 3)**

Estos "tierreros" evidentemente no eran dueños de los predios que negociaban, por lo que las promesas de compraventa que firmaban con las familias no tenían ninguna validez legal[9].

La evidencia de estas vulnerabilidades y la cercanía de Soacha a Bogotá hicieron que el ACNUR dirigiera su atención a la situación de Soacha y comenzara a llamar a otras agencias del SNU y a instituciones estatales. Eso tuvo como efecto la apertura de otras oficinas urbanas, como en Bucaramanga, Cúcuta, Villavicencio, Barranquilla (Funcionario ACNUR Bogotá, 2018).

8 En entrevistas a la comunidad del barrio Altos de la Florida se evidencia que la influencia de los tierreros, las demandas de los dueños legales de las tierras para que las familias desplazadas desalojen los predios, y la poca voluntad de las administraciones locales por ofrecer soluciones han configurado uno de los problemas más críticos y persistentes en términos de vulneración de derechos, tanto en dicho barrio como en Altos de Cazucá (Comunidad Altos de la Florida, 2018).

9 Un habitante de Altos de la Florida advierte que este fenómeno forzó nuevos desplazamientos: "Entonces un mismo predio lo tienen tres, cuatro, cinco dueños. Y el que se queda con el lote es el más bravo o el más abeja; aquí ha habido muertos por esos lotes, ha habido desplazamientos. Había gente que se paraba en la raya y no se dejaba quitar el lote, pero otros preferían irse y abandonar el lote" (Habitante Altos de la Florida, 2018).

Altos de la Florida. Diagnóstico participativo

Este "sobre-diagnóstico" contrastaba con la falta de diagnóstico de la situación de desplazamiento en el barrio Altos de la Florida y la zona rural de El Manzano (comuna VI). De acuerdo con los datos aportados en el ***Diagnóstico participativo***, adelantado por el ACNUR entre 2006 y 2008, alrededor de 2,500 personas (480 familias) se declararon como desplazadas en la Comuna (ACNUR, 2016a, pág. 6). La situación de Altos de la Florida fue alertada por la misma población desplazada que recibía atención en Altos de Cazucá. Según un antiguo responsable de la operación del ACNUR en Altos de Cazucá, "[…] llegaba mucha población desplazada a la Casa de Derechos y a la Casa de Naciones Unidas a decir que estaban en Altos de la Florida, y que la situación allí era complicada" (Funcionario ACNUR Bogotá, 2018). No obstante, hasta ese momento no se contaba con un análisis específico de la situación en esta zona.

Ante esta situación, el ACNUR, mediante un proceso de coordinación con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas y ONG presentes en Soacha[10], decidió realizar entre 2006 y 2008 un ejercicio de caracterización de la situación de desplazamiento en Altos de la Florida a partir de una metodología de Investigación-Acción Participativa (IAP)[11]. El objetivo era identificar necesidades de protección de la población desplazada y comunidad de acogida a partir de un proceso de diálogo con la misma comunidad, de modo que desde el mismo establecimiento de la línea base de las intervenciones la comunidad tuviera un papel activo. Adicionalmente, este ejercicio fortaleció las relaciones entre la comunidad y sus líderes y permitió involucrar a las ONG presentes en la zona en una mejor identificación de las necesidades de la población vulnerable (ACNUR, 2007, pág. 2).

10 Por parte del SNU participaron ACNUR, PMA, FAO, OPS, UNIFEM, OIM y OCHA. Las ONG involucradas fueron: Instituto Latinoamericano para un Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), Fusion International, Opportunity International, Diakonie Alemana y Corporación SER. También estuvieron presentes la Defensoría del Pueblo y el servicio de consultorios jurídicos de la Universidad Nacional.

11 La ruta metodológica de este ejercicio se resume en el anexo 1.

Municipio de Soacha (Cundinamarca) **2001-2017**

Bajo esta intención, se recogieron las visiones de la comunidad sobre las dificultades y logros en (i) fortalecimiento de las capacidades comunitarias como condición para un ejercicio pleno de ciudadanía; (ii) provisión de vivienda legal y servicios públicos (agua, energía, comunicaciones y transporte); (iii) ocupación y fuentes de ingreso; (iv) seguridad, conflictos violentos y convivencia; (v) cobertura y atención en salud, saneamiento ambiental, alimentación y salud sexual y reproductiva; (vi) cobertura y calidad en educación. A continuación se sintetizan los principales vacíos encontrados.[12]

Fortalecimiento de capacidades comunitarias

En relación con el fortalecimiento de las capacidades comunitarias, se evidenciaban problemas de falta de confianza de la población hacia los líderes comunitarios, por considerarse que eran ineficientes, que su labor no traía claros beneficios a la comunidad o que incurrían en prácticas excluyentes en el ejercicio del poder. La organización comunitaria también se afectaba por las diferencias de intereses entre los líderes, las cuales no permitían consolidar una sola junta comunal.

Desde la perspectiva de los mismos presidentes de las Juntas de Acción Comunal, este es un problema persistente: en su opinión, hay gente en la comunidad que deposita en ellos una responsabilidad excesiva, en tanto que esperan que los líderes les solucionen todo tipo de problemas, que van desde la violencia intrafamiliar o los conflictos entre vecinos, hasta los procesos de legalización de predios. La imposibilidad de cumplir con todas las expectativas hace que ciertos miembros de la comunidad no tengan una opinión muy favorable de los liderazgos barriales (Entrevista con líderes JAC, Altos de la Florida, 28 de marzo de 2018).

Una dificultad también mencionada por los líderes comunitarios es la relacionada con la falta de conocimientos de los derechos de la población desplazada y, en general, de Derechos Humanos, lo cual les impedía tener una interlocución más efectiva con las autoridades locales. Según ellos, para el momento de la realización del diagnóstico participativo ellos no conocían adecuadamente las rutas de atención a la población desplazada y tampoco las vías legales para incidir sobre las autoridades locales para obtener soluciones en seguridad jurídica de tenencia de la tierra o en suministro de servicios públicos. Esta situación era una clara limitación a la consolidación de liderazgos comunitarios (Habitantes Altos de la Florida, 2018). Por último, se advirtieron problemas de integración comunitaria, especialmente de los NNAJ, por la ausencia de escenarios apropiados para la recreación y el deporte.

12 La exposición detallada de los resultados del diagnóstico participativo se encuentra en el documento *Diagnóstico participativo Altos de la Florida y el Manzano. Comuna VI* (ACNUR, 2007).

Tenencia y propiedad de la tierra

Una de las dificultades más críticas identificadas era la relacionada con la tenencia y propiedad de la tierra. Al igual que en Altos de Cazucá, la mayoría de habitantes de Altos de la Florida ha comprado sus lotes a constructores ilegales ("tierreros" o "loteros"). Estas transacciones no contaban con un soporte legal que garantizara el derecho real de dominio sobre los predios. La falta de seguridad jurídica que se configuraba aquí había implicado que las sucesivas administraciones locales no incluyeran a Altos de la Florida en sus Planes de Ordenamiento Territorial, por lo que la provisión de bienes públicos básicos (alcantarillado, acueducto, energía eléctrica, vías) por parte del Estado era casi nula. Eran particularmente críticas las ausencias de redes de alcantarillado y acueducto y de vías pavimentadas. Asimismo, era notable la falta de criterios técnicos o ambientales y la precariedad de los materiales usados para la construcción de las viviendas.

Generación de ingresos

En cuanto a las oportunidades laborales y los ingresos, la situación generalizada era de informalidad en las ocupaciones, de inestabilidad laboral formal y de una alta proporción de mujeres sin desempeñar una actividad laboral remunerada[13].

Seguridad

La presencia de pandillas provenientes en su mayoría de otros barrios era vista como una amenaza para la seguridad de la población, tanto por los episodios de delincuencia como por la posibilidad de que los NNAJ se vieran involucrados en estos grupos o comenzaran a consumir sustancias psicoactivas. También fueron mencionadas las violencias sexuales, principalmente en contra la población de NNAJ. Al respecto, la comunidad reclamaba "un aumento de rondas de la Policía por los potreros y las zonas baldías, y que las diferentes entidades municipales establezcan puntos y generen planes de información más cercanos al barrio, para poder denunciar estos hechos y recibir una atención especializada que les ayude a las víctimas a recuperarse de las secuelas emocionales y físicas de estas acciones." (ACNUR, 2007, pág. 22).

13 Según el diagnóstico participativo, "[e]l promedio de ingresos percibidos por estas oscilan entre $12.000 pesos y máximo $25.000 pesos por día trabajado (jornales) y para los/as vendedores ambulantes de $10.000 pesos diarios. Para trabajos permanentes como empleadas domésticas, obreros y otros pagan entre $50.000 pesos y $ 130.000 pesos mensuales" (ACNUR, 2007, pág. 18).

Salud

Los problemas de salud fueron otro de los graves problemas identificados en el diagnóstico. En primer lugar, se evidenciaron malas condiciones de saneamiento (fundamentalmente debidas a la falta de alcantarillado), que exponían a la población a enfermedades digestivas y respiratorias, problemas de la piel e infecciones. Estos efectos para la salud también eran causados por las condiciones ambientales desfavorables (humos de las hueseras, las ladrilleras, las carboneras y la explotación minera). De otro lado, la precaria condición económica no permitía una alimentación adecuada. La ayuda estatal y de otras organizaciones estaba concentrada en la alimentación infantil y de madres gestantes o lactantes. Por último, la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva conducía, en opinión de la población, a más vulnerabilidad frente a embarazos no deseados, especialmente a edades muy tempranas, y a riesgos en salud reproductiva.

Los problemas de atención en salud se resumen en la ausencia de centro de salud para el barrio (el centro de salud más cercano quedaba a 30 minutos de camino y la siguiente unidad de atención era el Hospital de Soacha, a una hora de camino), las limitaciones de la afiliación al régimen de salud subsidiado y la deficiente atención que brindaban las entidades de salud.

Educación

Una dimensión final del diagnóstico estuvo enfocada en los vacíos en cobertura y calidad en educación. El principal problema identificado es que ni en Altos de la Florida ni en el Manzano había planteles educativos, con lo que poco podía hacerse para minimizar el riesgo de desescolarización en NNAJ. Asimismo, esta situación aumentaba los riesgos de seguridad para los estudiantes que debían trasladarse a otros barrios para recibir clases. Así lo expresa una menor de edad integrante de la comunidad:

> **[…] una vez a mi hermanita se la llevó un violador, yo empecé a gritar que nos ayudaran y otros niños que estaban por ahí me ayudaron a que ese tipo no se la llevara…a nosotras nos da miedo volver al colegio porque de pronto este tipo nos encuentra otra vez […] (ACNUR, 2007).**

Sumado a esto, las limitaciones económicas de los padres de familia no permitían tener condiciones mínimas para mantener a los estudiantes asistiendo a los colegios, habida cuenta de los costos en transporte, útiles y alimentación que ello implicaba. Se evidenciaba así, por parte de la misma comunidad, la necesidad de que hubiera una escuela en el barrio o rutas escolares suministradas por los centros educativos.

Este ejercicio fue un insumo fundamental para soportar las diferentes intervenciones de las agencias del SNU. Además, permitió dar visibilidad a las necesidades de la comunidad con el fin de llamar la atención de las instituciones del Estado. En los apartados dedicados a la planeación y ejecución de las intervenciones se dará cuenta de las prioridades definidas a partir de este diagnóstico.

El diagnóstico participativo se complementó posteriormente con dos ejercicios: en primer lugar, una caracterización de la población desplazada, llevada a cabo en 2013 por la Universidad Minuto de Dios (UNIMINUTO) y el apoyo y coordinación de la Alcaldía Municipal de Soacha, ACNUR y PNUD. Este ejercicio, realizado fundamentalmente a partir de la realización de una encuesta con la población, permitió actualizar el panorama de la situación de desplazamiento en Altos de la Florida. Este ejercicio también permitió hacer seguimiento a los logros y retos pendientes de la intervención del ACNUR.

Esta caracterización tuvo propósitos distintos al del diagnóstico participativo, pues su finalidad fue construir una caracterización sociodemográfica detallada en términos de composición demográfica, características de habitabilidad y acceso a bienes públicos. Según este ejercicio, había en 2013 2,439 personas asentadas en el barrio, agrupadas en 992 hogares. El 51% de los habitantes eran hombres, el 49%, mujeres, y el 41% de la población total era menor de 18 años. El 0,8% del total de la población desplazada pertenecía a grupos indígenas y el 1,76% a grupos afrodescendientes. Cerca del 30% de la población afirmó estar en situación de desplazamiento, pero únicamente la mitad se encontraba registrada en el RUV de acuerdo al ejercicio de cruce de información realizada por el ACNUR y la UARIV[14].

Este ejercicio evidenció también importantes deficiencias en cuanto a la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos, debidas en buena medida a la falta de seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra. Así, por ejemplo, se identificó como persistente la ausencia u oferta muy limitada de acceso a agua potable, alcantarillado, vías de acceso, energía o gas[15].

14 Posteriormente, en 2014, se hablaba de que Altos de la Florida contaba con una población de cerca de 3.400 personas, de las cuales cerca del 25% se caracterizaba como población en situación de desplazamiento forzado (ACNUR, 2014)

15 Se determinó también que el 33% de los hogares vivían en casas en riesgo de deslizamiento, hundimiento y otros problemas estructurales debido, entre otras razones, a su ubicación en zonas de ladera. Asimismo, cerca de la tercera parte de las viviendas no contaba con piso adecuado, el 32% tenía paredes de madera, el 14% en lata, y cerca de 38 familias escasamente contaban con paredes de cartón o tela asfáltica (ACNUR-PNUD, 2016, pág. 4).

En segundo lugar, el ACNUR llevó a cabo en 2014 un ejercicio de caracterización de la población de Altos de la Florida. Se usaron de nuevo grupos focales con la comunidad, dividida por género y rangos de edad, lo que permitió recolectar información cualitativa sobre los vacíos de protección de derechos a los que se enfrentaba la comunidad. Este ejercicio permitió determinar los avances y retrocesos en la atención a la población desplazada a partir de la identificación, por parte de la comunidad, de los riegos de protección, los lugares o circunstancias en las que estos se evidenciaban, sus posibles causas, las capacidades de las comunidades para hacer frente a los riesgos, las soluciones propuestas y los temas de tratamiento prioritario y, por último, las acciones de seguimiento que se debían llevar a cabo para intervenir en el problema identificado. Los principales riesgos de protección identificados fueron:

- **Delincuencia y robo, presencia de pandillas.**
- **Violencias de género, violencia sexual** (física y simbólica) **dirigida contra las mujeres.**
- **Embarazos en adolescentes y aborto.**
- **Violencias en contra de grupos étnicos, minorías sexuales o grupos socialmente discriminados.**
- **Problemas alrededor del consumo de sustancias psicoactivas** (consumo, microtráfico).
- **Riesgos de salud** (incluye riesgos específicos debidos a contaminación, como enfermedades intestinales, respiratorias o de piel).
- **Riesgos asociados a desastres naturales** (deslizamientos, incendios, derrumbes, hundimientos, inundaciones).
- **Riesgo de pérdida de la propiedad sobre la tierra** (desalojo).
- **Homicidios.**
- **Amenazas y ataques a líderes comunitarios.**
- **Desescolarización y deserción de NNAJ.**
- **Deterioro de la calidad de vida de los adultos mayores.**
- **Riesgo de nuevos desplazamientos de población desplazada (por amenazas o ataques).**
- **Violencias y problemas relativos a los NNAJ (reclutamiento forzado, amenazas, asesinatos, matoneo, suicidio).**
- **Extorsión a transportadores y comerciantes.**
- **Riesgo de explosión de fábricas de pólvora.**
- **Falta de participación comunitaria, conflictos comunitarios.**
- **Accidentes por falta de oferta adecuada de bienes públicos (vías, alcantarillado, energía).**

©ACNUR

La metodología del diagnóstico participativo permitió indagar sobre la presencia o ausencia de los riesgos; ello marca su mayor utilidad diagnóstica, que es la de identificar una línea base de las necesidades de protección de interés del ACNUR, desde la que deben partir las intervenciones. Sin embargo, este mismo carácter no permite cuantificar si las necesidades de protección habían disminuido o aumentado con el tiempo, lo que dificulta evaluar ampliamente el impacto de las acciones del ACNUR a partir de una simple comparación de los dos ejercicios diagnósticos. Lo que se evidencia, en cambio, y teniendo en cuenta la anterior limitación, es que la población percibía similares vulneraciones a sus derechos, después de casi diez años desde la realización del primer diagnóstico participativo[16].

Adicionalmente, se realizó un ejercicio de mapeo de actores, con la finalidad de determinar qué intereses y capacidades tenían las diferentes instituciones estatales, internacionales, ONG, organizaciones y sectores de la sociedad civil alrededor de la solución de las vulnerabilidades de la población de Altos de la Florida. En suma, dicho mapeo permitió identificar aquellos actores que representaban oportunidades para el logro de soluciones duraderas para la población desplazada, frente a aquellos que constituían una amenaza para la consecución de tal objetivo (saboteadores). Ello determinaba, a su vez, aquellas instituciones y organizaciones con las que el ACNUR podría asociarse o con las que podría fortalecer alianzas, de cara a continuar sus intervenciones en Altos de la Florida. También resultó útil para identificar los actores sociales y estatales sobre los que se tendría que hacer incidencia o con los que la misma comunidad tendría que negociar. Entre los primeros se identificaron instituciones estatales (UARIV, Unidad de Restitución de Tierras, Ministerio Público, entre otras) y actores privados (universidades); por su parte, entre los principales saboteadores se señalaron a los tierreros, actores armados ilegales y grupos delincuenciales (véase anexo 2).

16 Ello no implica que haya habido ausencia de progresos en las condiciones de vida de las poblaciones de estos barrios, solo indica que las limitaciones metodológicas de los dos ejercicios no permite hacer mediciones fácilmente cuantificables en la disminución de las necesidades de protección. En el apartado de resultados se expondrán los principales logros de la operación del ACNUR.

Adicionalmente a estos ejercicios, el Sistema de Alertas Tempranas siguió evidenciando riesgos de protección para la población de interés del ACNUR: entre 2001 y 2011 emitió 6 Informes de Riesgo para Soacha. De estos, el último informe (IR No. 004 de 2011) ha dado lugar a nueve notas de seguimiento. Se siguen evidenciando en este seguimiento los siguientes riesgos:

- Persistencia del desplazamiento forzado, que convirtió a Soacha en el principal receptor de población en Cundinamarca y uno de los primeros municipios a nivel nacional[17].
- Presencia y actuación de grupos armados ilegales surgidos con posterioridad a la desmovilización de las AUC, autodenominados como "Águilas Negras – Bloque Capital AUC", "Rastrojos Comandos Urbanos", "Los Urabeños", y presuntas milicias de las FARC.
- Constantes actos de intimidación a la población civil, en particular a líderes y personas en situación de desplazamiento, a través de panfletos amenazantes, llamadas intimidantes y agresiones directas, para evitar la denuncia de sus acciones ilícitas, como el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, debilitándose los procesos organizativos y comunitarios.
- Escasas medidas implementadas para brindar solución a las precariedades socioeconómicas en la comunidad, y que los hace extremadamente vulnerables ante las situaciones de amenazas.
- Discrepancia de las autoridades locales y de algunos miembros de la fuerza pública con las referencias a la presencia de grupos al margen de la Ley en el Informe de la Defensoría del Pueblo.
- Existencia de grupos delincuenciales diseminados en barrios que se conocen como "puntos", "parches", "combos" o bandas que pueden ser aprovechadas por los grupos post-desmovilización para llevar a cabo actividades delictivas en contra de la población (ACNUR, 2016b).

17 Según el Registro Único de Víctimas, a marzo de 2018 Soacha ha recibido a más de 55 mil desplazados, y tiene declarados en esta condición a más de 51 mil. (Red Nacional de Información. Registro Único de Víctimas, marzo de 2018).

c. Planeación

Las brigadas de atención para población desplazada y población vulnerable implicaron atención psicosocial y atención jurídica a mujeres víctimas de violencias.

Altos de Cazucá

A partir de las alertas generadas por la resolución defensorial, la intervención del ACNUR en el municipio en altos de Cazucá se centró en los siguientes aspectos (ACNUR, 2016b, pág. 11):

Cuadro 1. EJES ESTRATÉGICOS Y ÁREAS DE TRABAJO

	Ejes estratégicos	
Áreas de trabajo	**Prevención y protección**	**Soluciones duraderas**
1. Promoción y consolidación del marco (i) legal, (ii) institucional y (iii) de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada.	» Capacitación a Concejo Municipal sobre normatividad y marco jurídico del desplazamiento (socio: Red de Solidaridad Social). » Apoyo a instalación de Casa de Derechos, coordinación con la Defensoría del Pueblo, como modo de fortalecer los procesos institucionales del municipio para la atención a la población desplazada. » Apoyo a sostenimiento de centros de asistencia jurídica y psicosocial en Casa del Sistema de Naciones Unidas y la Unidad de Atención y Orientación para población desplazada (UAO). » Instalación de Albergue temporal de Casa Betania (socios: Diócesis de Soacha, Alcaldía Municipal). » Fortalecimiento Institucional: formulación / actualización políticas públicas de atención integral a población Desplazada. Apoyo a formulación de Plan Único Integral de Soacha (financiado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana - UNTFHS). » Dotación de centros médicos – Soacha – Estrategia de VIH.	» Apoyo técnico a Alcaldía municipal para realización estudios geológicos y levantamiento topográfico para legalización de predios (otros socios: Gobernación de Cundinamarca, Corporación Opción Legal, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD). » Formulación Política Pública de Desarrollo Económico y Competitividad para el Municipio de Soacha. » Apoyo a creación de Centro de Empleo y Emprendimiento CEMPRENDE (socios: Alcaldía municipal, PNUD).
2. Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia.	» Mejorar la seguridad humana de personas en situación de desplazamiento y población vulnerable de las comunidades locales a través del empoderamiento comunitario y la facilitación del acceso a servicios sociales básicos. » Fortalecimiento organizativo e institucional (trabajo comunitario con desplazados y comunidades receptoras, gobernabilidad local). » Fortalecer mecanismos de exigibilidad de derechos y procesos organizativos de la población desplazada. » Fortalecimiento de la Red Juvenil Afrocolombiana en Bogotá y Soacha. » Apoyo a la inclusión de la población de NNAJ en la escolarización temprana, por medio del proyecto Pedagogía y Protección de la Niñez, y luego por la estrategia de "Círculos de aprendizaje" (socios: Fundación Escuela Nueva, Corporación Infancia y Desarrollo, Secretaría de Educación, Ministerio de Educación, ICBF, Acción Social, PMA).	» Acompañar y fortalecer los procesos de integración local de la población desplazada y las comunidades de acogida mediante la gestión y desarrollo de proyectos. » Mejoramiento de las condiciones de vida (legalización de asentamientos informales, vivienda, servicios básicos, desarrollo económico local) » Apoyo de Opportunity International para el otorgamiento de microcréditos a población desplazada.
3. Promoción de mecanismos de seguimiento y control, fortaleciendo la capacidad del Estado y de la población desplazada para que a través de procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación se garantice que las respuestas existentes atienden las obligaciones estatales y responden a las necesidades de la población, de conformidad con la dinámica del desplazamiento (ej. Defensoría, Procuraduría, Contraloría, Personerías, procesos de veeduría y control social) (ACNUR 2009, 4).	» Apoyo a Defensoría del Pueblo en establecimiento de Casa de los derechos. » Promoción de participación de población desplazada en espacios institucionales, veedurías y control social de una manera sistemática, comprensiva y preventiva. Trabajo con Personería de Soacha y Defensoría del Pueblo.	
4. Visibilidad de vacíos en protección de derechos de población desplazada.	» Presencia institucional en Altos de Cazucá (Casa de Derechos) que permitió canalizar las necesidades de la población para llamar la atención de las instituciones estatales.	
Enfoques transversales		
Enfoques diferenciales: edad, género y diversidades.	» Fortalecimiento a organizaciones de mujeres (socio: UNIFEM). » Ruta de atención para casos de violencia sexual y de género (coordinación con instituciones municipales).	

Por su parte, los resultados de los diagnósticos participativos de 2006 y 2014 impulsaron al ACNUR a diseñar estrategias en las siguientes líneas:

Altos de la Florida

EJES ESTRATÉGICOS Y ÁREAS DE TRABAJO		
	Ejes estratégicos	
Áreas de trabajo	Prevención y protección	Soluciones duraderas
1. Promoción y consolidación del marco (i) legal, (ii) institucional y (iii) de política pública, con miras a la realización de derechos de la población desplazada.	» Construcción de Centro de Apoyo Escolar -CAE- (luego convertido en la Sede Altos de la Florida de la Institución Educativa Distrital Eduardo Santos). » Asistencia técnica al Comité Municipal de Atención a Población Desplazada. » Fortalecimiento Institucional: formulación / actualización de políticas públicas de atención integral a población Desplazada. Apoyo a formulación de Plan Único Integral Soacha. » Apoyo en atención en salud a población desplazada: brigadas de salud, (socios: Secretaría de Salud, ESE municipal y departamental, Secretaría de Desarrollo Social). » Realización de jornadas de atención descentralizada para población desplazada (socios: Defensoría del Pueblo, Personería Municipal, Secretaría de Gobierno).	» Construcción de Centro de Apoyo Escolar -CAE- (luego convertido en la Sede Altos de la Florida de la Institución Educativa Distrital Eduardo Santos). Financiamiento funcionamiento de metodologías flexibles de educación para primera infancia y alfabetización de la básica primaria. » Formulación Política Pública de Desarrollo Económico y Competitividad para el Municipio de Soacha. » Apoyo a creación de Centro de Empleo y Emprendimiento CEMPRENDE (socios: Alcaldía municipal, PNUD).
2. Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos a través del conocimiento, capacidad, orientación, redes de protección e incidencia.	» Construcción Proyecto Práctico de Protección (Polifuncional) Altos de la Florida (socios: PMA, UNIFEM, OCHA, FAO, UNODC, UNICEF, OPS). » Capacitación a líderes de JAC en emprendimiento comunal (socio: PNUD). » Fortalecimiento Institucional Mesa de Organizaciones de Población Desplazada en Soacha. » Financiación al funcionamiento de metodologías flexibles de educación para primera infancia y alfabetización de la básica primaria (Estrategia Círculos de Aprendizaje). » Validación del bachillerato para adultos en Altos de la Florida (socios: Secretaría de Educación de Soacha, Fundación San José). » Alianza con PNUD y Corporación Kairós para implementar el proyecto de prevención y fortalecimiento comunitario con jóvenes “La clave soy yo”. » Conformación grupo juvenil “Florida Juvenil” con jóvenes en condición de desplazamiento y riesgos de consumo de SPA (socios: Corporación Kairós). Realización de talle de fotografía (socios: Kairós y Vision Workshops). » Capacitación a integrantes de JAC en manejo de Tecnologías de la información y la comunicación. » Apoyo en conformación de asociación de población desplazada en Altos de la Florida (OVIDESSOCOL) (socios: Defensoría del Pueblo, Servicio Jesuita para los Refugiados). » Apoyo conformación de Asociación de Viviendistas de Altos de la Florida (ASOVIALFLO). » Apoyo en construcción participativa de Sello Comunidad: estrategia de fortalecimiento de tejido social y organización comunitaria a partir de la creación de un símbolo que identifique los procesos de desarrollo económico y social llevados a cabo por la comunidad.	» Construcción Proyecto Práctico de Protección (Polifuncional) en Altos de la Florida (socios: PMA, UNIFEM, OCHA, FAO, UNODC, UNICEF, OPS). » Jornadas de aseo para fomentar el manejo del reciclaje y desechos en la comunidad. » Apoyo a diseño de estrategias de desarrollo económico local. » Capacitación a población en rutas de empleabilidad, emprendimiento y otros procesos formativos (socio: Corporación Dios es Amor - CDA).

Áreas de trabajo	Prevención y protección	Soluciones duraderas
3. Promoción de mecanismos de seguimiento y control, fortaleciendo la capacidad del Estado y de la población desplazada para que a través de procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación se garantice que las respuestas existentes atienden las obligaciones estatales y responden a las necesidades de la población, de conformidad con la dinámica del desplazamiento (ej. Defensoría, Procuraduría, Contraloría, Personerías, procesos de veeduría y control social) (ACNUR 2009, 4).	» Conformación de Veeduría Ciudadana: establecimiento de un ejercicio de Veeduría Ciudadana con la Personería Municipal. Capacitación de líderes comunales.	
4. Mejoramiento de condiciones de vida		» Apoyo a mejoramiento de vivienda o alojamiento temporal (socios: Fundación Catalina Muñoz, Fundación Techo para mi país). » Mejoramiento infraestructura de polifuncional Altos de la Florida. Apoyo técnico a Alcaldía municipal para realización estudios geológicos y levantamiento topográfico para legalización de predios (otros socios: Gobernación de Cundinamarca, Corporación Opción Legal, PNUD). » Construcción caja de Inspección y contenedores para depósito de basuras. » Diseños de acueducto y alcantarillado para Altos de la Florida; construcción de alcantarillado (socios: Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas, Corporación Opción Legal). » Construcción de vía barrial (socios: Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas).
Enfoques transversales		
Enfoques diferenciales: edad, género y diversidades.		» Las brigadas de atención para población desplazada y población vulnerable implicaron atención psicosocial y atención jurídica a mujeres víctimas de violencias.

©ACNUR

04 d. Ejecución y resultados

A partir de lo identificado en los cruces entre ejes de ejes estratégicos y áreas de trabajo, se presentan cronológicamente los principales hitos de la intervención y se exponen sus principales resultados.

Hitos de la intervención del ACNUR en Soacha

A continuación se relacionan los principales hitos de la intervención del ACNUR en Altos de Cazucá y Altos de la Florida.

2001 — Monitoreo por parte del ACNUR a la situación de la población desplazada en el municipio de Soacha. Acompañamiento a Defensoría del Pueblo en diagnóstico.

2002 — Emisión de la resolución defensorial No. 003 de 2002 sobre la situación de la población desplazada en Soacha, con apoyo técnico del ACNUR.

2003 — Resultados del estudio encargado por el ACNUR sobre la situación de asistencia y protección de población desplazada en Bogotá y Soacha, bajo la perspectiva de enfoques de género, etnia y diversidades.

2004 — Evaluación de situación humanitaria e invitación de ACNUR y OACNUDH para establecer una oficina del SNU en Altos de Cazucá.

2005 — Establecimiento Casa de Naciones Unidas en Altos de Cazucá.

2006 — Entrada del ACNUR en Altos de la Florida, a solicitud de comunidad. Inicio de diagnóstico participativo.

2008 — A partir de resultados de diagnóstico participativo, se lleva a cabo el Proyecto Práctico de Protección (PPP), consistente en la construcción de un centro comunitario en Altos de la Florida (polifuncional).

2009 — Intento de desalojo en Altos de la Florida.

2010 — Inicio de Programa Conjunto de Seguridad Humana "por una Soacha más humana", apoyada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas.

2012 — Inicio de programa "Construyendo Soluciones Sostenibles", en conjunto con el PNUD. Terminado en 2015. Cierre de la Casa de Naciones Unidas en Altos de Cazucá.

2013 — Caracterización poblacional hecha por la Universidad Minuto de Dios, con el apoyo de ACNUR y PNUD

2014

2016 — Sistematización de la actualización del diagnóstico participativo en Altos de la Florida.

2017 — Inicio de la construcción primera red de alcantarillado para Altos de la Florida.

Altos de Cazucá. El referente de la Casa de Derechos

A pesar de los problemas evidenciados en Altos de Cazucá y otros barrios de Soacha en relación con el fenómeno de desplazamiento, la presencia del Estado era limitada: la Fuerza Pública tenía presencia intermitente y otras instituciones del nivel nacional no tenían presencia en el municipio. Respecto de la población desplazada, la ausencia de instituciones estatales implicaba un bajo conocimiento de las rutas de atención, lo que ponía serias dificultades para la exigibilidad de derechos.

Esta situación llevó a la Defensoría del Pueblo, con el acompañamiento del ACNUR, a crear en 2005 una iniciativa que denominó ***Casa de Derechos***. Su propósito fue acercar la institucionalidad civil a la comunidad vulnerable, y en especial a la población desplazada, con el fin de facilitar el acceso de dichas poblaciones a la oferta institucional, especialmente en lo relativo a la protección de sus derechos. Estos objetivos se implementarían por medio de acciones como el acceso de la población desplazada al registro de su condición como víctimas de desplazamiento, la orientación sobre el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada (SNAIPD), la mediación con instituciones del Estado, la atención a situaciones críticas de vulneración de derechos y la promoción del arraigo social y la participación comunitaria. Las instituciones estatales que presentes en esta casa fueron:

- **Defensoría del Pueblo**
- **Personería Municipal de Soacha**
- **Acción Social**
- **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**
- **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**
- **Unidad de Atención y Orientación a Población Desplazada – Alcaldía de Soacha (UAO)**
- **Secretarías de Desarrollo Social, Salud, y Gobierno – Alcaldía de Soacha**
- **Comisaría de Familia**

Asimismo, este espacio fue propicio para que varias ONG e instituciones académicas prestaran servicios de atención jurídica, en conocimiento de rutas de atención a desplazamiento, procesos de conciliación (Universidad Nacional, Universidad Javeriana, Fundación Conciliadores en Equidad) y otras estrategias (Universidad Minuto de Dios, Universidad Pedagógica Nacional); ayuda financiera, por medio de otorgamiento de microcréditos (Opportunity International); capacitación en proyectos de emprendimiento (Fundación Femenina Perlas del Pacífico); atención diversa a población de NNAJ en situación de vulnerabilidad (Fundación Apensar, Aldeas infantiles SOS).

Protección en emergencia y derecho a la educación

Adicionalmente a esta estrategia, existían iniciativas de ONG relacionadas con la atención a población desplazada en situaciones de emergencia y con la protección del derecho a la educación. En el primer caso, el ACNUR apoyó una iniciativa de la Diócesis de Soacha consistente en crear un albergue temporal, llamado ***Casa Betania***, que brindaba atención de albergue en urgencia (vivienda y alimentación), así como orientación en la ruta de atención a población desplazada y acompañamiento psicosocial. Hacia 2009, había atendido a más de mil personas.

En el segundo caso, el ACNUR apoyó la iniciativa de ***Círculos de aprendizaje***, como parte de la implementación del proyecto ***Pedagogía y Protección de la Niñez***[18]. Esta es una metodología de aprendizaje en virtud de la cual la población infantil desplazada que no podía ingresar al sistema de educación formal recibía educación básica a través de tutores. La metodología, creada por la Fundación Escuela Nueva e implementada por la Corporación Infancia y Desarrollo en Altos de Cazucá y Altos de la Florida, permitía a la población beneficiada recibir escolarización temprana que era validada por la secretaría de Educación de Soacha, lo cual facilitaba el acceso al sistema de educación formal del municipio. Este modelo fue adoptado por el Ministerio de Educación Nacional.

La Casa de Naciones Unidas

La presencia institucional en Altos de Cazucá se fortaleció de forma paralela con la iniciativa de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas de hacer presencia conjunta en el municipio. Así, en enero de 2005 ACNUR, PNUD y UNICEF abrieron la Casa de Naciones Unidas en Altos de Cazucá. Su presencia tenía como objetivos visibilizar la situación humanitaria de la población desplazada, articular las intervenciones de las agencias del SNU y de las de las ONG presentes en la zona, y motivar la presencia institucional. Varios funcionarios de ACNUR entrevistados señalan que la creación de este espacio tuvo como efecto una intervención más coordinada y eficiente de las organizaciones presentes allí, que eran numerosas y actuaban de forma dispersa. La Casa de Naciones Unidas se cerró a finales de 2012.

18 Entre 2001 y 2006, el ACNUR y la Corporación Opción Legal implementaron, evaluaron y sistematizaron el proyecto Pedagogía y Protección de la niñez, cuyo objetivo principal era garantizar el derecho a la educación de la población de niños y niñas en situación de desplazamiento. Para lograr este objetivo, el proyecto proponía (i) capacitar directamente a los docentes en generación de espacios incluyentes y protectores para esta población, teniendo en cuenta enfoques diferenciales; (ii) promover procesos investigativos y de producción de conocimiento que soporten y promuevan transformaciones de prácticas educativas por parte de los docentes; (iii) realizar acciones de incidencia frente a las instituciones estatales de los niveles nacional y territorial pertinentes con el fin de visibilizar la necesidad de crear políticas públicas de inclusión de población infantil desplazada en el sistema educativo (por vía, por ejemplo, de modificación de los Proyectos Educativos Institucionales y Planes Educativos Municipales) (ACNUR - Opción Legal - UPN, 2004, págs. 21, 22). A partir de 2007, el Ministerio de Educación solicitó a Opción Legal adecuar este proyecto como una herramienta de protección en contextos de conflicto armado. La estrategia se llevó a cabo en los departamentos de Chocó, Atlántico, Nariño, Putumayo, en las regiones de Urabá, Magdalena Medio y el municipio de Soacha.

Dificultades frente a la tenencia y propiedad de la tierra

Las intervenciones en Altos de Cazucá estuvieron centradas en las dimensiones de prevención de nuevos desplazamientos y protección de la población desplazada presente allí. Las agencias del SNU y las ONG se enfocaron en apoyar al Estado en ofrecer los servicios necesarios para garantizar el goce de derechos prioritarios, como la salud, la educación o la seguridad alimentaria. En cuanto a la tenencia y propiedad de la tierra, la intervención fue inicialmente más discreta. Entre las razones esgrimidas para ello se aduce, en primer término, la falta de experticia del ACNUR en acompañamiento a procesos de legalización de tierras. En segundo lugar, la existencia de grupos de crimen organizado que operaban alrededor de la compra y venta ilegal de lotes fue un permanente problema de seguridad que impidió acciones más efectivas. De igual modo, la poca voluntad de los gobiernos municipales y los constantes cambios de alcaldes no permitieron consolidar una política consistente en cuanto a la legalización de asentamientos, al menos en la comuna IV. Estos factores tuvieron al parecer un efecto disuasorio: la capacidad de incidencia del ACNUR para contrarrestar dichos intereses se consideraba limitada.

Altos de la Florida

A partir del diagnóstico participativo de 2006, se evidenció que la situación de la población desplazada en Altos de la Florida debía ser tomada en conjunto con la situación de la población de acogida; esto es, que sus necesidades eran similares, y que la intervención del ACNUR debía responder a las necesidades de toda la comunidad. Como ya se ha anotado, dentro de las necesidades que requerían atención prioritaria se encontraban "situaciones complejas de seguridad, acceso a educación y salud en especial para los niños y las mujeres; precarias condiciones de vivienda e infraestructura pública, limitado acceso a servicios públicos, inseguridad jurídica de la propiedad y relaciones comunitarias establecidas en torno a la resolución de los problemas comunitarios [...]" (ACNUR, 2016a, pág. 6). De este modo, el ACNUR concentró sus actividades en dos líneas principales: fortalecimiento comunitario, mejoramiento de condiciones de vida (lo cual incluyó provisión de bienes que facilitaran el acceso a salud, educación o saneamiento básico). Por último, el ACNUR también tuvo una importante incidencia en el fortalecimiento de la política púbica de atención a la población desplazada. Esta última línea no hace referencia solamente a la situación del Altos de la Florida, sino que fue una acción tendiente a dirigir y fortalecer la capacidad de la autoridad municipal en lo relativo a la atención de la población desplazada en todo el municipio. Su logro más importante fue incluir dicha prioridad en el Plan Integral Único de 2011-2015. A continuación se expondrán los procesos llevados a cabo en estas líneas.

Seguridad jurídica de la propiedad. Acciones de fortalecimiento comunitario

La actualización del diagnóstico participativo de Altos de la Florida muestra que uno de los problemas identificados en 2006 tenía que ver con la débil organización de comunidades de base y, específicamente, la falta de organización de comunidades de población desplazada[19]. Ello traía como consecuencia principal la falta de empoderamiento de los líderes comunitarios para llevar a cabo labores de ***cabildeo*** ante las autoridades locales, en relación con sus demandas por legalización de predios u obtención de servicios públicos.

Si bien desde el comienzo de su intervención el ACNUR trabajó en el fortalecimiento comunitario, un punto de inflexión para consolidar organizaciones de base fue el intento de desalojo que tuvo lugar en septiembre de 2009. Este plan, según los pobladores de Altos de la Florida, no incluía un plan de reasentamiento. Como lo relata un medio de comunicación, los pobladores decidieron emprender acciones de resistencia para evitar el desalojo:

> **Alexánder Torres, presidente de la Junta de Acción Comunal del tercer sector, recuerda que los líderes se enteraron del desalojo 24 horas antes de que sucediera. "La comunidad tomó la decisión de quedarse y enfrentar a las autoridades por medios violentos, si era necesario. Aquí estábamos listos para la guerra, para no dejarnos quitar lo poco que teníamos. Pero intervinieron organizaciones humanitarias y defensoras de los derechos humanos y buscamos mecanismos pacíficos para solucionar el problema. El desalojo se postergó, aunque seguimos con el miedo de que vuelvan a intentarlo" (El Espectador, 2016).**

Esta experiencia fue crucial para que el ACNUR, entre otras organizaciones presentes en el sector, iniciara acciones para fortalecer los procesos comunitarios tendientes a avanzar en soluciones para la legalización de los predios ocupados. Así, se creó una mesa de negociación, integrada por los líderes comunales y la Secretaría de Planeación de Soacha, y apoyada por ACNUR y PNUD. En este proceso se constituyó en 2010 la Asociación de Viviendistas de Altos de la Florida (ASOVIALFLO), la cual, además de tener interlocución con el gobierno municipal, se encargó de negociar con los dueños legales de los predios, con el fin de pagar los terrenos ocupados.

En este proceso, se presentó en 2010 una acción de tutela que demandaba el acceso de los pobladores de Altos de Florida a tener acceso a agua potable. La tutela fue fallada favorablemente por el Consejo de Estado en segunda instancia.

19 Existían ya, sin embargo, organizaciones se base, como el comedor comunitario Hormipaz, activo en altos de la Florida desde 2008 y apoyado por el PMA en el marco del Programa Interagencial "Por una Soacha más Humana" (ACNUR-PNUD, 2012)

El fallo ordenaba a la Alcaldía de Soacha no solo a suministrar el servicio de agua potable a la población de Altos de la Florida, sino que también se le ordenaba a "adelantar en un tiempo máximo de tres (3) meses los trámites necesarios para la normalización de las tierras que ocupan los sectores I, II, III y IV del Barrio Altos de la Florida del Municipio de Soacha" (Sentencia de Tutela No. 2010-00136-01. Ricáurte Sánchez y otros, 2010). Ante el presunto incumplimiento del fallo citado, los líderes de las Juntas de Acción Comunal presentaron en abril de 2013 un incidente de desacato. Si bien las autoridades involucradas (Alcaldía de Soacha, Gobernación de Cundinamarca, Ministerio de Ambiente, Desarrollo Sostenible y Ministerio de Vivienda) mostraron en su momento los avances realizados para cumplir el fallo ya mencionado (razón por la cual no fueron sancionadas), los líderes comunitarios dan cuenta de que este fue un episodio importante en el fortalecimiento de sus capacidades para demandar al Estado el goce efectivo de sus derechos y hacer labores de control al cumplimiento de los acuerdos alcanzados con las autoridades.

Mejoramiento de condiciones de vida

Las serias falencias en infraestructura y acceso a servicios públicos básicos que sufría la población de Altos de la Florida llevaron a la puesta en marcha de un Proyecto Práctico de Protección (PPP) en el barrio, denominado Niños y Niñas grandes en Derechos –Proyecto para la protección de los derechos de educación, alimentación, fortalecimiento comunitario, salud y recreación de los niños/as de Altos de la Florida, comuna 6, Soacha. El proyecto incluía la construcción de un edificio de uso comunitario, conocido por la comunidad como "polifuncional". Este edificio fue pensado para albergar un salón comunal, comedor, cocina, dos baños, una unidad médica y un aula para uso escolar. La construcción de esta estructura tenía, fundamentalmente, el objetivo de ayudar a "mantener el espacio humanitario en el barrio, dados los riesgos de desplazamiento forzado intra-urbano identificados con el Ministerio Público" (ACNUR, 2016b, pág. 16) y posibilitaría el acceso de la población a educación (por medio del funcionamiento de círculos de aprendizaje para NNA entre 5 y 16 años), salud (por medio del envío de brigadas de salud), saneamiento básico y seguridad alimentaria (por medio de la promoción de huertas y el uso del comedor comunitario)[20].

En 2010, el ACNUR participó junto a FAO, PMA, OCHA, OPS, UNICEF, UNIFEM y UNODC del Proyecto Interagencial de Seguridad Humana en el municipio de Soacha, llamado "Por una Soacha más humana". Este programa, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, tuvo como líneas de acción fundamentales (i) "el empoderamiento de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida; y (ii) el fortalecimiento de la gobernabilidad y el aumento de las capacidades del municipio para garantizar la protección de los derechos" (Por una Soacha más humana 2011, página 1). La labor que realizó el ACNUR en el marco de este programa estuvo enfocada en las siguientes estrategias de protección:

LÍNEA DE INTERVENCIÓN	ESTRATEGIA
Asistencia legal	Atención jurídica y psicosocial, en las dimensiones individual y familiar, a población desplazada a través del Proyecto Consultorios Jurídicos. Esta acción se realizó fundamentalmente en el barrio La Isla, de Altos de Cazucá y en la UAO de Soacha.
Fortalecimiento de mecanismos de control y seguimiento	Apoyo a la Personería de Soacha en la conformación de Comité Municipal de Veeduría Ciudadana y control social. Se hicieron para este efecto capacitaciones a 30 líderes de organizaciones de población desplazada.
Protección a NNAJ	Apoyo a la Secretaría de Educación para puesta en funcionamiento del Centro de Apoyo Escolar (sostenimiento de Círculos de Aprendizaje y comedor comunitario). Adelantamiento de procesos para obtener premisos de construcción de seis aulas escolares.

Incidencia en el Plan Integral Único de Soacha 2011-2015

Mención aparte merece el apoyo que el ACNUR brindó a la Alcaldía de Soacha en el fortalecimiento de la política pública de atención a la población desplazada, por medio del acompañamiento al Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada de Soacha. El producto principal de este apoyo fue la reformulación del PIU de 2011-2015[21]. Dentro de los aportes más importantes en la elaboración de este documento, están:

La adopción de las perspectivas de derechos y de seguridad humana: de acuerdo con esta perspectiva, el enfoque de derechos busca el efectivo goce de derechos de la población desplazada, el reconocimiento del impacto diferencial de estos procesos, la atención diferencial a las necesidades y la garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación. El ACNUR realizó una clasificación de los derechos que debían ser protegidos y los componentes de intervención relacionados:

20 Los detalles de la financiación del polifuncional y la participación del ACNUR se encuentran en UNHCR 2016a, páginas 16-17.

21 A partir de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, y del decreto 250 de 2005, las administraciones municipales y departamentales fueron responsables de crear planes integrales únicos de atención a la población desplazada (PIU), que integraban las acciones a realizar en el nivel regional por parte de las instituciones integrantes del SNAIPD en el marco de la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a la población desplazada. En tanto planes integrales y únicos, integraban "las acciones desde las fases de intervención y las líneas estratégicas, involucrando los planes de prevención, de contingencia para la emergencia y los planes operativos de los diversos programas y proyectos que se concerten en el ámbito regional" (Decreto 250 de 2005). Uno de los propósitos de estos planes, en cuanto a su construcción, era la participación conjunta de las instituciones estatales y comunitarias, dentro de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada.

Cuadro 2. Enfoque de derechos para atención a población desplazada (Alcaldía Municipal de Soacha 2015, páginas 38-39).

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	DERECHOS
Prevención y protección	Prevención	Prevenir acciones y problemáticas relacionadas con el uso de la violencia que genera violaciones de los derechos humanos y desplazamiento.
	Protección de bienes y tierras	A la propiedad
	Protección	Vida Integridad Libertad Seguridad (a no ser desplazado, reclutado, amenazado, violentado por ninguna razón).
Atención Integral	Atención Humanitaria	Urgencia (alimentación, alojamiento, vestuario, atención médica y psicosocial) Emergencia (alimentación, alojamiento, vestuario, atención médica y psicosocial)
	Atención Básica	Alimentación, alojamiento, vestuario, atención médica y psicosocial Registro, Reunificación familiar, Salud, Educación, Generación de ingreso, Acceso a tierras y Vivienda
Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de no repetición	Verdad	Verdad (saber qué y por qué pasó) Información, atención de quejas y reclamos, información periódica.
	Justicia	Asistencia jurídica, medidas de satisfacción
	Reparación	Indemnización, restitución de bienes y tierras
	Garantías de no repetición	Retorno
Participación de Población desplazada	Escenarios adecuados	Creación de Comités, Consejos y mesas de trabajo.
	Mecanismos para la participación	Uso de instrumentos legales de exigibilidad de derechos.
	Garantías para la participación	Apoyo logístico para funcionamiento Capacitación permanente.
	Instrumentos de política pública	Normatividad que brinde garantías para el manejo de la autonomía y el control social de las organizaciones de población desplazada.
	Actores	Participación en espacios de decisión a través de actores adecuados y cualificados.

El enfoque comunitario e institucional: se determinó la necesidad de que la atención al fenómeno del desplazamiento se dé por medio del fortalecimiento conjunto de las capacidades comunitarias para exigir sus derechos y de la institucionalidad estatal que debe responder a estas demandas (Alcaldía municipal de Soacha, 2011).

En el marco de estas perspectivas, se lograron avances en los siguientes aspectos de la formulación del PIU:

» Articulación entre el Plan de Desarrollo del municipio, políticas poblacionales municipales y el PIU.

» Desarrollo de planeación estratégica articulada desde los planes de desarrollo correspondientes atendiendo a la demanda de la población y no solo a la oferta institucional.

» Actualización de la caracterización poblacional.

» Adopción de indicadores de Goce Efectivo de Derechos[22]

Hubo, en este sentido, incidencias concretas del ACNUR, a saber:

» Modificación de período de atención en el albergue, de 8,6 días a 15, de acuerdo con el artículo 5 del decreto 1997 de 2009.

» Destinación de recursos para el sostenimiento de la Mesa de Organizaciones de Población Desplazada.

» Trabajo coordinado con la responsable de política pública de la UAO sobre articulación interinstitucional.

» Entrega al municipio de una propuesta de ruta de protección a líderes comunitarios.

22 Dentro del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008 se formuló, modificó y consolidó una batería de indicadores de goce efectivo de derechos, cuya finalidad era establecer criterios de seguimiento y evaluación de la política de atención a la población desplazada.

El énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida: proyecto TSI

Los resultados del programa "Por una Soacha más humana" lograron sostenerse en el tiempo gracias a un proyecto conjunto entre ACNUR y PNUD. Esta iniciativa fue llamada "Construyendo Soluciones Sostenibles" o TSI (*Transitional Solutions Initiative*). Este programa partía de la idea de que "el desplazamiento forzado plantea tanto retos humanitarios, como de desarrollo" (ACNUR-PNUD, sin fecha, página 2), por lo cual era necesario promover soluciones duraderas que ayudaran a la población beneficiada a superar su dependencia de la ayuda humanitaria; esto requería enfoques integrales con participación de múltiples actores (ACNUR-PNUD, 2016, pág. 2).

La implementación de TSI en Altos de la Florida tuvo al menos dos particularidades. En primer término, se trataba de una intervención que buscaba la integración local de la población desplazada en el barrio, en tanto los diagnósticos disponibles habían dado cuenta de que buena parte de esta no tenía intenciones de emprender

un nuevo desplazamiento[23]. En segundo término, y estrechamente relacionado con lo anterior, la estrategia no podía ser dirigida a la población desplazada, sino que debía implicar a toda la comunidad como población beneficiada. En este sentido, el programa no solo tendría efectos en ayudar a la población desplazada a superar las vulnerabilidades propias de su situación, sino que ayudaría a toda la comunidad a contrarrestar sus vacíos en cuanto al goce de derechos individuales, como efecto de las condiciones generalizadas de pobreza socioeconómica.

La intervención también fue posible gracias a los anteriores procesos llevados a cabo en el barrio, que habían logrado unos mínimos de consistencia y coordinación entre las agencias del SNU y de fortalecimiento comunitario y capacidades de los líderes para garantizar eventualmente la sostenibilidad de los procesos. Además, las condiciones de seguridad en el barrio y una mayor gobernabilidad y compromiso de las autoridades municipales supusieron mejores perspectivas de viabilidad del programa.

La intervención del programa TSI en Altos de la Florida se concentró en los siguientes tres ejes, con sus correspondientes subcomponentes de acción[24]:

1. **Mejoramiento de las condiciones de vida**

» **Legalización de barrio:** reconocimiento legal por parte del municipio del asentamiento de Altos de la Florida como barrio, que facilite condiciones de dignidad para la comunidad.

» **Acceso a educación:** a través del mejoramiento de infraestructura escolar e incidencia política, i) mejoramiento de la calidad y ampliación de cobertura en preescolar y básica primaria; ii) acceso a programas para alfabetización de adultos y culminación de secundaria; y iii) implementación de metodologías para la aceleración y nivelación de estudios de NNAJ en extra edad escolar.

» **Desarrollo económico local:** generar mecanismos de generación de ingresos a través de la promoción de micro emprendimientos con recursos semilla, redes de comercialización y trabajo asociativo (centros de producción) y formación para el trabajo.

2. **Fortalecimiento organizacional e institucional**

» **Fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal (JAC):** asistencia para la legalización de las JAC (personerías jurídicas) de los sectores III y IV de Altos de la Florida y fortalecimiento de liderazgos en el barrio.

23 En el documento de sistematización de TSI se señala que uno de los criterios de selección de la población consistió justamente en que cerca de la mitad de la población desplazada de Altos de la Florida no quería desplazarse a otro lugar (ACNUR-PNUD, 2016).

24 La estrategia de TSI en Altos de la Florida fue sistematizada en 2016, de modo que no se expondrán con detalle en este documento los resultados de dicha sistematización; para una consulta más detallada, véase ACNUR-PNUD, 2016.

» Fortalecimiento de liderazgos juveniles para la participación comunitaria y la promoción de acciones a favor de los NNAJ.

» Asistencia técnica a las instituciones para la implementación de la política pública de atención a víctimas y formulación de políticas para el desarrollo económico local incluyente.

3. **Protección de las víctimas y sus derechos**

» Coordinación de la Iniciativa TSI con la UARIV para establecer una mesa técnica (Plan de Retornos y Reubicaciones) en la que participan, además de la Alcaldía de Soacha, la Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio del Interior. El propósito de esta mesa es agilizar la búsqueda de soluciones duraderas en el restablecimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado. Para el caso de Altos de la Florida, la UARIV lo denomina reubicación en sitio de recepción, para el ACNUR, esto es integración local urbana.

» Fortalecimiento de entornos protectores para la prevención de la vinculación de NNAJ en grupos armados ilegales y otras actividades asociadas al conflicto armado.

» Protección de NNAJ a través de capacitaciones para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y construcción de proyecto de vida; reescolarización de jóvenes ex consumidores que habían abandonado la escuela; y formación para el trabajo de exconsumidores y desvinculados de pandillas.

» Fortalecimiento de las capacidades de seguimiento de los órganos de control a través del acompañamiento técnico por parte del ACNUR a la Mesa del Ministerio Público, conformada en su momento por la Procuraduría Regional de Cundinamarca, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Soacha.

» Fortalecimiento de la respuesta de protección a las comunidades, a través del desarrollo de ejercicios de análisis de riesgo conjuntos con socios TSI, con presencia permanente en la comunidad de Altos de la Florida (ACNUR-PNUD, 2016, págs. 8-9).

Si bien el ACNUR mantuvo en esta intervención su atención a los ejes de protección y prevención, la naturaleza de los objetivos implicó hacer un énfasis importante en el eje de soluciones duraderas. Es por ello que una de las áreas de trabajo consistió en el apoyo al mejoramiento de las condiciones de vida por medio del apoyo a la legalización de predios y el apoyo técnico a la construcción o mejoramiento de viviendas, como puerta de entrada a la provisión de otros servicios básicos.

De forma sumaria, los resultados de esta intervención fueron los siguientes:

Mejoramiento de condiciones de vida: la intermediación del ACNUR en los procesos de legalización de los predios de los sectores I a IV de Altos de la Florida ha sido importante, por cuanto en su momento se pudo concertar una ruta de legalización con la Alcaldía municipal, que incluía la identificación de zonas de riesgo alto y medio mitigable, con el fin de adelantar las correspondientes obras de mitigación de riesgos. Adicionalmente, se lograron adelantar estudios topográficos para delimitar adecuadamente el barrio e identificar los sectores que se encuentran dentro del POT del municipio y cuáles implicaban, para su inclusión, modificar el POT. Actualmente, el primer sector y parte del segundo sector se encuentran legalizados. Las gestiones de los líderes comunitarios, con el apoyo de ACNUR, se siguen llevando a cabo para lograr la legalización de los sectores restantes. Paralelamente a estas acciones, se construyeron aproximadamente 200 casas de emergencia. Los operadores de este proyecto fueron la Fundación Catalina Muñoz y Techo para mi país.

Adicionalmente, desde 2017 se viene adelantando ante la Alcaldía municipal y con la participación técnica de la Corporación Opción Legal la construcción de la fase I del sistema de alcantarillado para el barrio. Las obras se han desarrollado desde el primer semestre de 2018.

Sin duda, uno de los logros concretos de la estrategia en cuanto a mejoramiento de condiciones de vida es la construcción de seis aulas escolares. Esta construcción, que fue financiada por el ACNUR, se entregó al municipio en mayo de 2011. En marzo de 2014, estas aulas pasaron a ser la sede Altos de la Florida de la Institución Educativa Eduardo Santos, adscrita al municipio de Soacha. En esta sede se ofrecen actualmente los niveles de educación preescolar y básica primaria.

El suministro de infraestructura comunitaria se ha llevado a cabo también con la construcción de un centro comunitario, que alberga una estación de radio para uso de la comunidad. Por su parte, en el polifuncional tuvieron lugar brigadas médicas mensuales, que lograron atender a aproximadamente 1.700 personas.

Por último, la generación de mecanismos de ingresos se ha centrado en fortalecer y acompañar con capital a unidades de negocios y cadenas de comercialización. Además se ha avanzado en rutas de formación y empleabilidad para el trabajo.

Fortalecimiento comunitario e institucional: a diferencia de las obras de infraestructura, el fortalecimiento de las organizaciones de base no tiene productos necesariamente tangibles; no obstante, la población involucrada en estos procesos (líderes de JAC y líderes juveniles) reconocen los avances en la incidencia de estas organizaciones ante las autoridades locales, producto del acompañamiento de las organizaciones internacionales y del propio fortalecimiento de las capacidades de liderazgo. La Corporación Kairós ha sido socio del ACNUR en el desarrollo de procesos de liderazgo juvenil.

El fortalecimiento institucional se ha evidenciado especialmente en la inclusión de estrategias de TSI en el Plan de Acción Territorial del municipio[25], con lo cual el ACNUR ha continuado la incidencia en la formulación de la política pública del municipio, iniciada con el Plan Integral Único. Asimismo, funcionarios del Centro Local de Atención a Víctimas han recibido acompañamiento y capacitación en atención a la población desplazada.

Protección de las víctimas y sus derechos: el ACNUR ha continuado el seguimiento al cumplimiento de las órdenes y recomendaciones emitidas por la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas para el municipio de Soacha, así como ha seguido realizando análisis de riesgos sobre los vacíos de protección del municipio. Igualmente, ha continuado el direccionamiento de casos de protección a las entidades estatales competentes. Por último, ha ofrecido apoyo logístico y talleres de capacitación y formación a los miembros de la Mesa de Participación de Víctimas del municipio de Soacha.

25 Los Planes de Acción Territorial (PAT) son instrumentos de política pública, creados a partir de la Ley 1448 de 2011 (artículo 174) y el Decreto 4800 de 2011 (artículo 254), que contemplan las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Este instrumento se creó con el fin de asegurar el uso eficiente de recursos económicos, humanos, técnicos y logísticos de cara a garantizar el goce efectivo de derechos de la población víctima del conflicto armado. Con el fin de asegurar la articulación de la atención a las víctimas del conflicto armado entre los niveles nacional y territorial, se estipuló que los PAT debían ser coherentes con los planes de desarrollo, los planes de inversiones y en los niveles departamental y municipal, al igual que con el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. La construcción de los PAT es responsabilidad de los departamentos, municipios y distritos, quienes deben establecer al menos una "caracterización de las víctimas de la respectiva jurisdicción que considerará los distintos hechos victimizantes, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores" (Decreto 4800 de 2011, artículo 254).

e. Buenas prácticas y lecciones aprendidas

En este apartado se recogen consideraciones generales hechas alrededor de la planeación, ejecución y resultados de las intervenciones del ACNUR en Soacha.

Buenas prácticas

1. En cuanto a las buenas prácticas, varios funcionarios del ACNUR señalan que uno de los principales logros del acercamiento institucional logrado en Altos de Cazucá y Altos de la Florida fue el efecto disuasorio que causó sobre actores armados ilegales. En primer término, la presencia constante de las agencias del SNU generó un entorno de protección que, incluso, fue acompañado con una mayor presencia de la Fuerza Pública. Asimismo, las intervenciones mismas de estas organizaciones, instituciones estatales y ONG tuvieron efectos concretos en la minimización del riesgo de que sectores de la población fueran afectados por grupos armados ilegales.

   Una alianza ejemplar en este tema fue la hecha entre ACNUR, PNUD y la Corporación Kairós. El trabajo adelantado por esta organización desde 2012 en disminución del consumo de sustancias psicoactivas, involucramiento de la población juvenil en prácticas lúdicas (baile, teatro, actividades deportivas) y fortalecimiento del liderazgo juvenil resultó en la consolidación de redes de protección comunitaria; la existencia de tales espacios disminuyó el involucramiento de los y las jóvenes en consumo de drogas, actividades delincuenciales y, según sus responsables, tuvo efectos disuasorios en la incidencia del reclutamiento forzado de menores de edad[26].

2. La metodología propia de los diagnósticos participativos permitió tener una perspectiva de primera mano de las necesidades de la población y contribuyó a que desde las primeras fases de las intervenciones la población de interés del ACNUR tuviera participación en la búsqueda de soluciones a su situación. En opinión de uno de los funcionarios, esta escogencia respondió simplemente a la idea de que quienes mejor conocían las necesidades de la población desplazada eran ellos mismos. Muchas de las alertas generadas por el SAT fueron confirmadas por la población, con la ventaja de que los diagnósticos permitieron establecer prioridades a partir de las necesidades expresadas por la misma población. Las correspondientes actualizaciones de los diagnósticos participativos en Altos de la Florida fueron un insumo crucial para identificar que muchas de las necesidades identificadas en los primeros años seguían afectando a la población.

3. La participación de la comunidad también trajo consigo el fortalecimiento de la capacidad de exigir resultados por parte de las instituciones estatales. En relación con lo anterior, en entrevistas con dos de los líderes de las Juntas de Acción Comunal de Altos de la Florida se evidencia un importante logro del acompañamiento del ACNUR a los procesos de fortalecimiento comunitario: los líderes coinciden en que sus capacidades de liderazgo se han fortalecido notablemente a lo largo de los años, lo cual les ha permitido adquirir mayor legitimidad en su labor frente a la comunidad y a las autoridades locales. Una de las razones de que esto sea así tiene que ver, según su opinión, con el conocimiento adquirido sobre las rutas de atención y los demás procedimientos legales con que cuentan para exigir sus derechos como población desplazada y como población vulnerable (Entrevista líderes comunales barrio Altos de la

26 Como ejercicio particular en el marco de esta sistematización, se sistematizaron las intervenciones de la Corporación Kairós en Altos de la Florida. Se pueden leer allí con más detalle los principales logros de estas actividades en cuanto a fortalecimiento comunitario. Véase, ACNUR 2018.

Florida, 28 de marzo de 2018). En este sentido, un funcionario de ACNUR señala que el gran logro de este acompañamiento puede resumirse en que la población vulnerable de Altos de Cazucá y Altos de la Florida organizada alrededor de las organizaciones de base y las JAC no se ve hoy por hoy como receptora pasiva de ayudas del Estado, sino como población en capacidad de exigir sus derechos (Funcionario ACNUR Bogotá, Entrevista, 2018).

Como ejemplo de ello puede mencionarse la constitución del Comité de Impulso Comunitario, en el marco del programa TSI. A través de este comité los actores locales y las organizaciones sociales presentes en Altos de la Florida lograron potenciar su incidencia ante las autoridades locales y motivaron la replicación de dichos espacios en otras zonas de Soacha y del país. En el marco de este proceso, se llevaron a cabo acciones concretas de exigencia de derechos por parte de la comunidad, en lo relativo a la protección de la tenencia y propiedad de la tierra. Acciones como la presentación del incidente de desacato en 2013, la creación de la Asociación de viviendistas de Altos de la Florida y la legalización de las Juntas de Acción Comunal fueron los logros iniciales que permitieron una mayor incidencia frente los procesos de legalización de predios y de provisión de servicios públicos.

4. Por último, es reconocida por varios funcionarios la importancia de la Casa de derechos como punto de partida para la coordinación de acciones entre distintas instituciones; este espacio no solo logró atraer la presencia de otras instituciones estatales, lo cual supuso la existencia de condiciones para garantizar una atención integral a la población desplazada, sino que también permitió desarrollar las intervenciones de forma coordinada entre las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas y demás organizaciones. En este sentido, las personas consultadas coinciden en que la acción coordinada a través de la Casa de derechos minimizó los riesgos de duplicidad de esfuerzos entre distintas organizaciones y les permitió desarrollar sus actividades de manera más eficiente y efectiva.

Lecciones aprendidas y retos pendientes

La experiencia en Altos de Cazucá y Altos de la Florida mostró que la intervención en contextos urbanos no puede hacerse de forma exclusiva con la población desplazada, porque usualmente los lugares de acogida son sectores suburbanos cuya población está expuesta a niveles altos de vulnerabilidad en términos de empleabilidad, generación de ingresos, acceso a bienes públicos básicos, presencia del Estado o persistencia de distintos tipos de violencia. De este modo, ofrecer atención exclusiva a la población desplazada creaba recelos y reclamos en el resto de la comunidad. De otro lado, varias acciones enfocadas en el logro de soluciones duraderas a la población desplazada partían de la premisa de que esta población buscaba integrarse localmente, por lo que era necesario emprender acciones para lograr una efectiva integración con la comunidad. Las intervenciones en fortalecimiento comunitario, legalización de predios y provisión de bienes públicos se planearon justamente con el fin de beneficiar a la comunidad en general y a la población desplazada como parte de esta.

La experiencia de coordinación institucional en Altos de Cazucá, con la Casa del SNU, se considera en general positiva, por cuanto tuvo relativo éxito en ayudar a armonizar las labores de las agencias de las Naciones Unidas y de ONG que, previamente a la instalación de esta casa, tenían problemas de duplicación de servicios (entrevista funcionario ACNUR, 2018). A pesar la evidencia de problemas propios de la coordinación interagencial, como la competencia por recursos o las dificultades para delimitar en la práctica los mandatos de cada agencia, los funcionarios de ACNUR entrevistados consideran que dicho espacio permitió realizar intervenciones más eficientes en inversión de recursos y más efectivas en la puesta en práctica de intervenciones relativas a las competencias de cada agencia.

Es fundamental identificar las áreas de experticia del ACNUR en relación con las intervenciones a desarrollar, de modo que se puedan prever las necesidades de aliarse con otras organizaciones en temas sobre los que el conocimiento técnico del ACNUR es limitado. En el caso de la incidencia ante las autoridades locales para la legalización de predios y la provisión de infraestructura en Soacha, esta labor pudo llevarse a cabo especialmente en Altos de la Florida una vez se contó con el apoyo técnico de organizaciones como Opción Legal; por su parte, otras organizaciones como las corporaciones Dios es Amor e Infancia y Desarrollo fueron aliados fundamentales para el desarrollo adecuado de procesos de fortalecimiento comunitario y en implementación de medidas inmediatas de protección, respectivamente.

De otro lado, las intervenciones del ACNUR nunca deben perder de vista que el fortalecimiento institucional y comunitario tiene entre otros fines garantizar la sostenibilidad de los procesos que inicia la cooperación internacional. Una de las razones de que esta sea una prioridad es que normalmente las ONG solo están presentes en las comunidades cuando cuentan con financiación de organismos internacionales, de modo que los procesos no pueden depender de la presencia de estos actores y, por supuesto, tampoco de la presencia de ACNUR u otras agencias del SNU: se debe, pues, garantizar el traspaso de los conocimientos técnicos de estas organizaciones a las instituciones estatales pertinentes y se debe velar porque las comunidades tengan las capacidades mínimas para impulsar dichos procesos y hacerles seguimiento.

Esta transferencia ha implicado retos importantes en Altos de la Florida, principalmente por la dificultad para comprometer a las autoridades locales en el apoyo a estrategias llevadas a cabo por las organizaciones presentes en el barrio. Los líderes comunales, los funcionarios de ACNUR y algunos socios implementadores concuerdan en que en las administraciones locales ha sido común la falta de voluntad política para apoyar soluciones a problemas relacionados con el fortalecimiento de redes de protección, tales como los proyectos de liderazgo juvenil implementados por la Corporación Kairós, con apoyo de ACNUR. Este escenario constituye un riesgo de protección para la población juvenil de Altos de la Florida:

> **[...] la Alcaldía tiene recursos para jóvenes, pero es falta de voluntad. Y eso es un asunto que nos preocupa de que nos vayamos, porque en algún momento la idea era traer a la Alcaldía, decirles en qué va el proceso, y ya continúen apoyando el proceso, pero eso no ha sido posible (Corporación Kairós, 2018).**

Es así que los grupos juveniles de Altos de la Florida, que surgieron como producto de las intervenciones en fortalecimiento de redes de protección, están actualmente en riesgo de disolverse, pues ante el término del apoyo logístico y de recursos por parte de ACNUR y la Corporación Kairós, no se ha logrado concretar el apoyo de la alcaldía local y los apoyos de privados no son colaboraciones estables. Lo anterior se suma a la baja capacidad de los líderes juveniles en estrategias de gestión de recursos ante potenciales donantes, lo cual dificulta el trabajo autónomo de estos de cara a asegurar la continuación de sus proyectos (Corporación Kairós, 2018).

De otro lado, se advierten resultados mixtos a propósito del fortalecimiento comunitario, que deben evidenciarse en el marco del relativo éxito de las iniciativas impulsadas por el ACNUR y sus socios. De un lado, y como se ha descrito, hubo resultados positivos traducidos en la creación de asociaciones comunitarias y en ejercicios efectivos de exigencia de derechos frente a la institucionalidad. De otro lado, se advierte la necesidad de renovar los liderazgos de las juntas de acción comunal, pues varios de sus responsables llevan hasta diez años en sus cargos. En este sentido, es necesario que una dimensión del fortalecimiento comunitario insista en la formación de la población juvenil en liderazgo político, especialmente en el conocimiento del marco legal e institucional relativo a la atención de población desplazada, población vulnerable y de la legislación y política pública destinada a garantizar el goce efectivo de derechos de estas poblaciones.

En relación con la incidencia que el ACNUR hizo sobre la institucionalidad, se recalca que es necesario incluir como prioridad la atención a la población desplazada desde la agenda política de los candidatos a la Alcaldía hasta la construcción del Plan de Desarrollo. Solo este esfuerzo continuado y consistente aumenta las probabilidades de encontrar la suficiente apertura y voluntad por parte de las autoridades locales para atender efectivamente a la población desplazada. Este esfuerzo redunda también en la garantía de que las prioridades planteadas en la política pública diseñada específicamente para la población desplazada (como, por ejemplo, los PAT) sean coherentes con los Planes de Desarrollo municipales y departamentales.

©ACNUR

Referencias

ACNUR - Opción Legal - UPN. (2004). ***Pedagogía y desplazamiento. 1er Encuentro Nacional de Experiencias con Comunidades en Situación de Desplazamiento.*** Bogotá: ACNUR, Corporación Opción Legal, Univrsidad Pedagógica Nacional.

ACNUR. (2007). ***Diagnóstico participativo Altos de la Florid y El manzano, Comuna VI. Documento interno.***

ACNUR. (2007). ***Diagnóstico participativo Altos de la Florida y el Manzano. Comuna VI. .***

ACNUR. (2014). ***Notas a la reunión de coordinación ACNUR, PNUD, UARIV, 18 de noviembre de 2014 (documento de trabajo). .***

ACNUR. (2016a). ***Apoyo a la sistematización. Diagnostico participativo Altos de la Florida. Documento interno. .***

ACNUR. (2016b). ***Estrategia Soluciones Duraderas para Altos de la Florida 2006-2016. Documento interno.***

ACNUR-PNUD. (2012). ***Programa Conjunto "Por una Soacha más humana", boletín informativo No. 4. Abril-junio 2012. .*** ACNUR-PNUD.

ACNUR-PNUD. (2016). ***Construyendo soluciones sostenibles. Documentación Proceso de Integración Local. Comunidad Altos de la Florida. Soacha, Cundinamarca.***

Alcaldía municipal de Soacha. (2011). ***Plan integral Único del municipio de Soacha 2011-2015.***

Comunidad Altos de la Florida. (28 de marzo de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Corporación Kairós. (17 de julio de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Decreto 250 de 2005, Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

Defensoría del Pueblo. (2002). ***Resolución defensorial No. 003 de 2002.***

Defensoría del Pueblo. (2015). ***Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas. Nota seguimiento No. 002-15, quinta al Informe de Riesgo No. 004-11, emitido el 5 de abril de 2011.***

El Espectador. (16 de mayo de 2016). ***Soacha, la lucha por la tierra prometida***. Obtenido de El Espectador: https://www.elespectador.com/noticias/paz/soacha-lucha-tierra-prometida-articulo-630070

Funcionario ACNUR Bogotá. (15 de marzo de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Funcionario ACNUR Bogotá. (22 de marzo de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Funcionario ACNUR Medellín. (21 de marzo de 2018). Entrevista . (D. Walteros, Entrevistador)

Habitante Altos de la Florida. (28 de julio de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Habitantes Altos de la Florida. (28 de marzo de 2018). Entrevista. (D. Walteros, Entrevistador)

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2004). ***La desprotección juvenil frente al homicidio en Soacha, Cundinamarca 1999 - 2003. Estudio de caso a partir de dados forenses.*** Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Ministerio de Educación Nacional. (6 de junio de 2019). ***Los Círculos de aprendizaje, una opción para los despladados.*** Obtenido de Ministerio de Educación Nacional: http://mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-129137.html

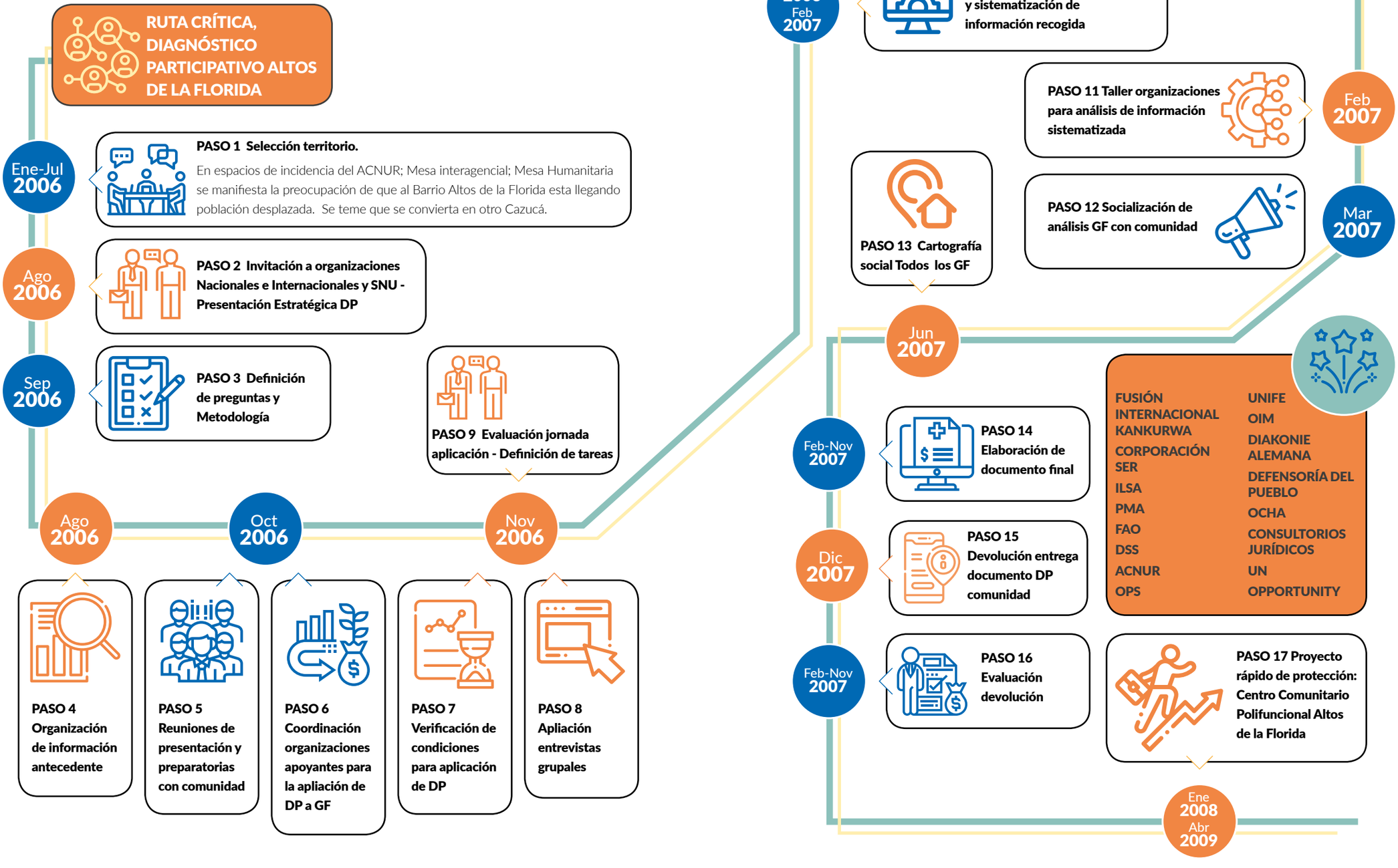
Naciones Unidas. (1998). ***Intensificación de las promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión. Principios rectores de los desplazamientos internos.*** Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos.

Red Nacional de Información - Registro Único de Víctimas. (31 de mayo de 2019). Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394

Sentencia de Tutela No. 2010-00136-01. Ricáurte Sánchez y otros, Radicación No. 25000-23-15-000-2010-00136-01 (Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección segunda, subsección A. Magistrado poente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren 26 de abril de 2010).

Anexos

Anexo 1: ruta crítica, diagnóstico participativo Altos de la Florida, 2006-2008.



Anexo 2. Mapeo de actores Altos de la Florida.

INTERESADOS CON PODER	**ACTORES PRINCIPALES**
(interés en encontrar una solución duradera para la población desplazada y con poder para hacerlo) • UARIV: caracterización desplazados y medidas de reparación / no han podido completar registro de población estimada en desplazamiento • Unidad de Restitución de Tierras: solicitudes de restitución de tierras en Soacha / les falta información para llevar a cabo acciones • Defensoría del Pueblo: emisión de alertas tempranas y notas de seguimiento / sigue pendiente la respuesta institucional a sus recomendaciones • Personería municipal: monitoreo situación de derechos humanos / persisten violaciones de derechos humanos • Acueducto y Alcantarillado de Bogota: gestionan carrotanques / no pueden construir infraestructura hasta que culmine la legalización • Uniminuto (asignación por PNUD de gestión de radio comunitaria y Universidad Javeriana (proyectos en medioambiente).	• Comunidad desplazada en Altos de la Florida • Población de acogida de Altos de la Florida • 4 Juntas de Acción Comunal • Alcaldía Municipal: Secretaría de Planeación; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaria de Educación • Concejo Municipal: aprobación de PAT y Plan de Desarrollo • Gobernación de Cundinamarca: retomado contacto tras inicio de nuevas administraciones • Ministerio de Vivienda: proceso de legalización del asentamiento • CDA: proyectos de generación de ingresos • Kairos: fortalecimiento comunitario – jóvenes • Corporación Opción Legal: proceso de legalización del asentamiento • ACNUR
DESINTERESADOS SIN PODER	**SABOTEADORES** (su interés va en contra de la búsqueda de una solución) - Tierreros - Actores Armados Ilegales (no tienen ningún interés en la identificación de soluciones duraderas) - ICBF: presencia en Soacha pero difícil jalonarlo a zonas como Altos de la Florida/ alegan siempre falta de recursos. - Empresa ladrillera Santa Fe - Hueseras y carboneras en la vía perimetral

UNHCR
ACNUR
La Agencia de la ONU para los Refugiados