Programa Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado en Medellín SIPDF – Colombia

Reseña

Consiste en un Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado, de muy alta incidencia en Colombia, en general, y en Medellín en particular. Es ejecutado por la Alcaldía de Medellín y se inició el año 2011.

Se presenta como una promisoria herramienta para el manejo de información, con potencial de adaptabilidad a múltiples temática que requieren acciones de emergencia bien coordinadas.

Permite contar con análisis actualizados, particularizados y territorializados del fenómeno. Los insumos de información generados posibilitan un abordaje del problema desde todos los niveles de la prevención.

La información levantada alimenta una instancia intersectorial para la toma de decisiones, denominada Mesa de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado.

Cuenta con un diseño de evaluación de Procesos.

Aspectos destacados

Ganadora del primer premio en la categoría Innovación en el 2° Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe

- Esta iniciativa es novedosa para la administración municipal en virtud de tres características fundamentales: la información que arroja alimenta un proceso continuo de diagnóstico para la intervención de zonas de conflictos; se basa en estrategias de prevención del riesgo; y se orienta la implementación de medidas preventivas y de mitigación de los efectos.

- Contribuye a la prevención de la problemática del desplazamiento a través de la identificación temprana y territorializada de los grupos humanos más vulnerables, proporcionando información a las instancias competentes para la oportuna toma de decisiones. En este sentido, destaca el esfuerzo por llegar al usuario específico, con un análisis de rigor que permite anticipar conflictos y problemas, tanto los que se presentan a la población en su territorio de origen, como los que se pueden generar en el lugar de llegada.

- Su articulación intersectorial propicia un abordaje integral, cubriendo todas las esferas involucradas, sociales, urbanísticas, policiales, etc.

- Es una apuesta innovadora en la utilización de tecnología de punta para hacer seguimiento al fenómeno del desplazamiento, contando con los recursos tecnológicos para producir información precisa, personal especializado para el análisis, y acuerdos interinstitucionales para el manejo de la misma.

- Se anticipa a un requerimiento de orden nacional para la implementación de sistemas de información en las ciudades para el seguimiento a la situación de la población víctima de desplazamiento forzado.

- Recoge los Lineamientos de la Organización de Naciones Unidas para la prevención del delito, los que requieren que las intervenciones estén basadas en conocimiento. Destaca en este sentido el esfuerzo por levantar no solo una metodología cuantitativa que oriente la identificación sino también relevando lo cualitativo (el discurso o percepciones que puedan experimentar estos entornos violentos).

Datos Generales

País	**Colombia**
Nombre del proyecto	Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado en Medellín (SIPDF)
Ámbito Temático principal	Prevención Situacional
Entidad ejecutora	Alcaldía de Medellín – Gobierno local.
Estado de Ejecución	En ejecución desde junio de 2011 a diciembre de 2017
Objetivo General	Elaborar escenarios de riesgo e informes de dinámica de Desplazamiento Forzado, a partir de la sistematización, análisis, valoración y verificación de la información cualitativa y cuantitativa sobre este fenómeno y los factores que lo generan, como herramientas que permitan a la Mesa Municipal de Prevención y Protección, con base en los Planes de Prevención y Contingencia, tomar las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado intraurbano (DFI) y mitigar sus efectos vulneradores de derechos humanos.
Grupo/s Objetivo/s	La comunidad de barrios, comunas y corregimientos de la ciudad que presentan de manera sostenida el fenómeno del desplazamiento, caracterizándose por ser lugares de expulsión y recepción de población. En particular se enfoca a niños, niñas y adolescentes, quienes constituyen un grupo muy vulnerable al reclutamiento forzado y a la vinculación infantil con los grupos delincuenciales, en búsqueda de capital social para la comisión de delitos, que les permita consolidar un control territorial y el apoderamiento o consolidación de negocios lícitos o ilícitos en la zona.
Cobertura de Beneficiarios	Beneficiarios Directos: 2.368.282 personas.
Cobertura Territorial	Municipal. Colombia, Medellín. Conformado por 16 comunas (urbano) y 5 corregimientos (rural).
Fuente de Financiamiento	Instituciones del Estado.
Evaluación y Resultados	Su diseño de evaluación se ha centrado en el nivel de Procesos. Evidencia resultados relativos a la etapa de implementación.

Contexto de Implementación

Articulación con planes, políticas o estrategias de envergadura mayor

SIPDF se encuentra como un indicador de producto del Plan de Desarrollo 2008–2011 "Medellín es Solidaria y Competitiva", con una meta para su diseño y funcionamiento al 2011.

Responde a las obligaciones adquiridas en el acuerdo 049 de 2007 "Por medio del cual se adopta la política pública para la prevención del desplazamiento forzado, la protección, el reconocimiento y reparación de los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento forzado en Medellín", con el propósito de monitorear y caracterizar el fenómeno y realizar, con base en la información de diversas instituciones, mapas de riesgo e informes de dinámica. Adicionalmente, enmarcado en las obligaciones de prevención que tienen los gobiernos locales según la Ley 387[1] de 1997 y sus decretos reglamentarios y los autos de seguimiento a la sentencia T025 de 2004 de la Corte de Constitucional.

Modelos inspiradores

El diseño del Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado SIPDF adoptó la metodología de gestión del riesgo, implementada por la Defensoría del Pueblo en el Sistema de Alertas Tempranas para la construcción de indicadores con enfoque de género con miras a identificar las principales amenazas y vulnerabilidades de las mujeres.

Adicionalmente, tuvo acercamientos con el Observatorio de Desplazamiento Forzado de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el fin de consolidar métodos de análisis para realizar la lectura del fenómeno en la ciudad de Medellín, identificando las diferentes causas o motivos que lo provocan.

[1] Nota del editor: Ley 387, del año 1997, instruye la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Diagnóstico de la situación problema

Problema, características y magnitud

A partir de la década de los 90 el desplazamiento ha tomado dimensiones de catástrofe humanitaria y se ha situado como un hecho de preocupación política. Especialmente las repercusiones que tuvo sobre el ámbito urbano, se convirtieron en una razón de peso, para identificarlo como un tema problemático y ello ocurrió por los grandes flujos de personas que migraban del campo a la ciudad por los efectos del conflicto armado. Desde allí se comenzaron a tomar acciones para prevenir, proteger y atender a las víctimas del fenómeno.

No obstante, por el escalonamiento del conflicto, en las ciudades el desplazamiento forzado adquirió nuevas modalidades. Las personas comenzaron a huir de un lugar a otro, sin abandonar la ciudad, hecho que sólo se reconoció como una forma de desplazamiento, con el fallo de la Corte Constitucional en la sentencia T – 268 de 2003 "cuando se pronunció frente a un hecho ocurrido en la Comuna 13 de Medellín, el 29 de Junio de 2002 cuando 65 familias se vieron obligadas a dejar su residencia en el barrio El Salado y desplazarse hacia El Liceo, Las Independencias ubicado en el barrio 20 de Julio, también de esta comuna".

El principal argumento de esta Corporación es que "para caracterizar los desplazados internos, dos son los elementos cruciales:

- Coacción que hace necesario el traslado.
- Permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso que motivó la tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados". En este sentido, la Corte Constitucional indicó que la localidad de residencia no podía ser restringida al Municipio de origen, como de manera recurrente lo estaba entendiendo Acción Social.[2]

[2] Nota del editor: El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) tiene como reto principal avanzar en la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de los territorios a través de la garantía de la presencia del Estado en una senda de prosperidad y reconciliación. Está encargado de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a víctimas de la violencia, la inclusión social, atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica. Fuente: http://www.accionsocial.gov.co/portal/default.aspx (visitado mayo 2012).

Desde ese momento el DFI (desplazamiento forzado intraurbano) ha cobrado gran importancia dentro de la agenda pública. Entes territoriales como Medellín, comenzaron a adoptar acciones dirigidas inicialmente a la atención de las personas víctimas del flagelo y a formular de manera participativa la política pública que se finalizó en el 2007 con el Acuerdo 049.

La metodología utilizada parte del supuesto de que el desplazamiento forzado en Medellín es el riesgo que se produce por una serie de violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Precisamente su intensidad evidencia la situación de violencia del Municipio.

De allí que para poder entenderlo es necesario el análisis de diversos indicadores de seguridad, como el homicidio, el secuestro, el reclutamiento forzado, las masacres, violencia sexual, entre otros. Una vez identificados los hechos violatorios que generan el éxodo forzado, se pasa a caracterizar a quien los sufrió –víctima–, con el fin de observar si existen factores asociados a su condición que la hacen propensa a sufrir el hecho victimizante. En otras palabras, observar si existen vulnerabilidades asociadas a la condición especial de la persona, como el sexo, rango de edad, etnia, discapacidad, entre otros, y así presentar hallazgos del análisis de la información, como por ejemplo, indicar que en la Comuna 13 uno de los motivos directos del desplazamiento forzado es el reclutamiento forzado, para luego señalar que las víctimas de este hecho, son hombres jóvenes adultos, es decir, entre los 18 y 26 años.

Caracterización de los grupos afectados y focalizados

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado tiene como grupo poblacional objetivo la comunidad que se encuentra en los barrios, comunas y corregimientos de la ciudad que presentan de manera sostenida el fenómeno del desplazamiento, caracterizándose por ser lugares de expulsión y recepción de población.

Todo ello con enfoque diferencial y territorial, de manera que al momento de identificar las vulnerabilidades y amenazas a las que se encuentran expuestos los ciudadanos y ciudadanas, en un territorio específico, se debe de analizar detenidamente el impacto que tiene en los grupos de especial protección, es decir, los niños, niñas y adolescentes, los jóvenes, las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, los adultos mayores y los discapacitados.

El Sistema no se encuentra focalizado en las personas en situación de desplazamiento forzado que se encuentran en la ciudad, toda vez que su propósito es prevenir la ocurrencia del fenómeno, y en ese sentido de manera general se centra en la población que habita barrios y comunas con una difícil situación en materia de orden público, por la existencia de grupos delincuenciales. De manera específica el Sistema otorga una especial importancia a aquellos grupos que en el contexto urbano son más

afectados por los diversos hechos violatorios que generan el desplazamiento forzado de los diferentes barrios, comunas y corregimientos del Municipio.

Los niños, niñas y adolescentes resulta ser un grupo muy vulnerable ante conductas como el reclutamiento forzado y la vinculación infantil por parte de los grupos delincuenciales que se encuentran en búsqueda de capital social para la comisión de delitos, que les permita consolidar un control territorial y el apoderamiento o consolidación de negocios lícitos o ilícitos en la zona.

Actualmente Medellín tiene un histórico de 285.689 personas que han arribado al Municipio con ocasión al desplazamiento forzado, provenientes de todos los lugares del país –incluyendo el desplazamiento forzado intraurbano–, restándole el número de personas que se han desplazado en la modalidad intraurbano, se tiene un resultado de 247.864 provenientes de otras regiones del país.

Por su parte, la población de Medellín en el año 2011 son 2.343.049 personas, lo que indica que si se toma el histórico de la población desplazada proveniente de otros lugares, ésta corresponde al 10,5% del total. Por otro lado, el histórico del intraurbano, asciende a 37.825 personas, que representan el 1,6% del total de población.

Medellín como municipio expulsor tiene un histórico, con corte a julio de 2011, de 61.716 personas, en cuya cifra se incluyen los desplazamientos intraurbanos, que ascienden a 37.825, representando el 61% del total de expulsiones del Municipio.

Los restantes 23.891, huyen hacia otros municipios. El fenómeno del desplazamiento forzado se presenta en 14 de 16 Comunas y 4 de 5 Corregimientos. En total, su ocurrencia tiene ocasión en 104 barrios de un total de 332 que conforman el Municipio.

Las cifras y el territorio afectado, son representativas del fenómeno en Medellín y explican la razón por la que el gobierno local ha dispuesto un andamiaje institucional que prevenga, proteja y atienda a las personas en situación de desplazamiento.

Factores de riesgo asociados al problema

El principal factor de riesgo por el que se produce el fenómeno del desplazamiento forzado en la ciudad, está asociado con la pervivencia de bandas criminales que actualmente se disputan el territorio con el fin de consolidar una red económica que aglutina negocios legales e ilegales. Las diferentes bandas criminales en disputa, han comenzado procesos de expansión, revelando una tendencia por homogeneizar los territorios bajo su poder y ejercer un control sobre otros.

Es así como el desplazamiento forzado se ha utilizado como una práctica efectiva a través de la cual se ejerce control territorial y control social. De esta manera, las

familias se ven obligadas a desplazarse por la ocurrencia de uno o varios hechos violatorios de derechos humanos, en los que se destacan el reclutamiento forzado, la vinculación y el uso de menores de edad para la comisión de delitos, por parte de los grupos delincuenciales.

Factores protectores asociados a la solución

Desde la construcción del Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado y elaboración del Plan de Prevención del Desplazamiento Forzado, se identificaron las capacidades institucionales que cumplían un papel protector para la solución del problema.

Estas se encuentran lideradas por la Mesa de Prevención y Protección que cuenta con la participación de todas las instituciones con competencias en el tema, y cuya Secretaría Técnica está en cabeza de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín.

La Mesa es quien tiene la función de adoptar medidas de prevención temprana y urgente dirigidas a evitar que el fenómeno se produzca o mitigar sus efectos dañinos. Por ello, la necesidad de que se caracterizara el fenómeno en la ciudad y se elaboraran mapas de riesgo, identificando los hechos generadores del desplazamiento forzado, con el fin de tomar acciones proporcionales y eficaces ante la problemática.

Metodologías, instrumentos y fuentes del diagnóstico

Se realizó un Acuerdo de Intención con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para tener acceso a información de declaraciones realizadas por personas en situación de desplazamiento forzado. Esta información se consigna en una base de datos, que tiene entre otras variables:

- Tipo de desplazamiento
- Fecha del desplazamiento
- Motivo que generó el desplazamiento
- Caracterización de la víctima de dicho motivo (sexo, edad, discapacidad, etnia, rol)
- Actor generador del desplazamiento forzado.

Adicionalmente, se analizaron los autos de seguimiento de la Sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional, informes de dinámica realizados en el nivel nacional y local y se solicitó información cualitativa a entidades del Ministerio Público y a funcionarios

públicos de la Alcaldía que se encuentran en terreno y conocen las diversas dinámicas de orden público, por medio de un pequeño formato de Alertas Tempranas.

En materia de diferenciación, al analizar el desplazamiento forzado se encuentra que uno de los grupos poblacionales más afectados son los niños, niñas y adolescentes. Pero cuando se estudia el fenómeno como el resultado de una serie de hechos violatorios que lo precedieron y se indaga por los motivos y causas que generaron el traslado forzado, que son otro tipo de conductas tipificadas en el ordenamiento interno o internacional, se observa que muchas de las víctimas hacen parte del mismo grupo poblacional.

La base de datos que se construye con información de las declaraciones de desplazamiento forzado, permite observar qué conductas generan el desplazamiento y caracterizar a sus víctimas directas. Allí se puede observar en qué lugares de la ciudad los niños, niñas y adolescentes son más vulnerables a determinada conducta como el reclutamiento forzado o vinculación uso de menores para la comisión de delitos.

Marco Teórico

Fundamentos conceptuales o enfoque para explicar el problema e intervenir

El Sistema recoge los fundamentos conceptuales que soportan su diseño, principalmente de dos fuentes, de un lado, adopta el concepto de prevención construido desde la Política Pública Nacional, guardando coherencia con los lineamientos jurisprudenciales generales sobre la materia, pero aplicando un enfoque territorial que implica visibilizar las especificidades de lo local, considerando sus problemáticas y dinámicas propias.

Del otro lado, parte de un marco teórico de la metodología para la identificación del riesgo, ajustándola a la prevención de vulneraciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que generan el Desplazamiento Forzado en Medellín.

Es importante resaltar que de acuerdo con los lineamientos de la Política Pública Nacional de Prevención y Protección se adopta como eje transversal del Sistema el enfoque diferencial, entendido como el conjunto de obligaciones estatales que surge y se desarrolla como respuesta específica al derecho a la igualdad y el principio de justicia en la atención, prevención, protección, investigación, restablecimiento de derechos y trato que requieren los grupos poblacionales que por diferentes razones resultan más vulnerables en contextos de violación de sus derechos, específicamente por el impacto desproporcionado que genera el conflicto armado colombiano en dichas poblaciones a nivel individual y colectivo.

Para responder de manera diferencial en la “atención integral” a las poblaciones vulnerables, se requiere del diseño e implementación de instrumentos, programas específicos, y recursos destinados para tales fines”. En este sentido, se observarán las características de los grupos poblacionales de especial protección constitucional (género; edad: niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adulto mayor; pueblos indígenas; comunidades afrocolombianas; personas en condición de discapacidad).

Es importante resaltar que las medidas de prevención y protección no sólo operan antes de la ocurrencia del desplazamiento forzado para impedirlo, sino también con posterioridad para mitigar sus efectos e impedir nuevas vulneraciones de derechos.

Así las cosas, el Sistema de Información tiene funciones en las tres etapas de la prevención:

- Como herramienta que busca hacer análisis prospectivos tiene su principal incidencia en la prevención temprana;

- Como sistema que hace seguimiento al desplazamiento forzado intraurbano como fenómeno, y no sólo a sus causas, es de gran utilidad en la prevención urgente;

- En relación con las garantías de no repetición, el sistema pretende identificar algunas medidas para garantizar su no repetición, al hacerle un seguimiento a los escenarios de riesgo con los indicadores de prevención establecidos por la Corte Constitucional en el Auto 116 de 2008.

En relación con la gestión del riesgo es necesario señalar que ésta metodología se adopta con el fin de articular los tipos de intervención de instituciones públicas y privadas de todos los niveles territoriales, lo que permite planteamientos de participación democrática, suma de esfuerzos y responsabilidades de acuerdo con la competencia de cada uno, dándole un papel principal a la prevención y mitigación de efectos vulneradores de derechos humanos, sin abandonar la intervención por medio de políticas y programas preventivos que en el largo plazo conduzcan a disminuir de manera significativa las necesidades de intervenir sobre las vulneraciones ya ocurridas.

La gestión del riesgo ilustra la necesidad de interdisciplinariedad, interistitucionalidad y multisectorialidad, teniendo como eje principal una infraestructura de información idónea y una base común de conocimiento oportuna. En este sentido, la eficiencia se logra cuando la organización está en la capacidad de usar la tecnología de la información para buscar, analizar y distribuir información para respaldar la toma de decisiones y los aspectos que requieren acción conjunta.

Derechos Humanos

La normatividad colombiana sobre desplazamiento forzado se ajusta a los Principios Rectores Internacionales, que a su vez nacen de los diferentes tratados sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Por su parte, la gestión del riesgo, se refiere a un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente de los desastres en la sociedad, en consecuencia integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económicos, ambientales y territoriales sostenibles y en consecuencia, perfectamente consistente con el respeto por los derechos humanos.

Objetivos

Objetivo General

Elaborar escenarios de riesgo e informes de dinámica de Desplazamiento Forzado, a partir de la sistematización, análisis, valoración y verificación de la información cualitativa y cuantitativa sobre este fenómeno y los factores que lo generan, como herramientas que permitan a la Mesa Municipal de Prevención y Protección con base en los Planes de Prevención y Contingencia tomar las medidas necesarias para prevenir el desplazamiento forzado intraurbano DFI y mitigar sus efectos vulneradores de derechos humanos.

Objetivos Específicos

- Recolectar y sistematizar la información, de diferentes fuentes, sobre desplazamiento forzado, sus causas, agentes generadores, tendencias, patrones, zonas afectadas por expulsión y recepción en el Municipio de Medellín.
- Elaborar y hacer seguimiento a escenarios de riesgo de desplazamiento forzado –con enfoque diferencial– como resultado del análisis, verificación y valoración de variables de amenaza, vulnerabilidad, prevención y protección en un tiempo y un espacio determinado.
- Elaborar informes periódicos sobre la dinámica de desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín.
- Formular recomendaciones a la Mesa Municipal de Prevención y Protección de Desplazamiento Forzado sobre medidas que deban ser adoptadas para la prevención del desplazamiento forzado y la mitigación de sus efectos.

Metodología

Componentes y Actividades

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado en Medellín tiene cuatro líneas de trabajo principales, que combinan el enfoque cuantitativo y cualitativo. Estas son: Generación de Alerta Temprana que involucra la construcción de Mapas de Riesgo en materia de prevención temprana; Índice de Alerta Urgente que indica la probabilidad de desplazamiento dada una amenaza; Informes de dinámica de desplazamiento forzado en el Municipio; Informes de seguimiento a las medidas de prevención temprana o urgente adoptadas por la Mesa de Prevención y Protección.

1. Generación de Alerta Temprana

La principal actividad es recabar información de las instituciones que conocen sobre los delitos que ocasionan desplazamiento forzado, para plasmarlas en un mapa del Municipio y así indicar en qué zonas confluyen las diversas conductas, y que, por lo tanto, puede generarse la ocurrencia del fenómeno.

2. Índice de Alerta Urgente

Consiste en cruzar la información de las declaraciones sobre desplazamiento forzado con aquella de delitos recabada de las instituciones, con el fin de construir una medida del riesgo que permita priorizar territorial y poblacionalmente los recursos institucionales para mitigar el fenómeno del desplazamiento, cuando ya se ha materializado.

3. Informes de dinámica de desplazamiento forzado en el Municipio

Se utilizan para:

- Identificar los delitos o conductas que generan desplazamiento forzado y así retroalimentar las líneas de Generación de Alerta Temprana e Índice de Alerta Urgente para solicitar una información adecuada a las diferentes instituciones;
- Caracterizar la víctima del delito o conducta que generó el desplazamiento forzado (sexo, edad, etnia, discapacidad, rol) e identificar barrios expulsores y receptores de personas en situación de desplazamiento forzado.

Luego se procede a cruzar todas las variables para indicar cómo se está presentado el fenómeno, en dónde y cuáles son las características de las víctimas. Posteriormente se presentan recomendaciones a la Mesa de Prevención y Protección sobre cuáles medidas puede adoptar, en dónde y en cuál grupo poblacional focalizarlas para evitar el desplazamiento o mitigar sus efectos.

4. Informes de seguimiento a las medidas de prevención temprana o urgente adoptadas por la Mesa de Prevención y Protección

Una vez adoptadas las medidas de prevención temprana o urgente por parte de la Mesa de Prevención y Protección, se utilizan para hacer seguimiento al desarrollo de las mismas por parte de las instituciones y observar si se evitó o mitigó el desplazamiento forzado.

Innovaciones metodológicas

Finalmente cabe destacar que un aspecto innovador es que con rigor metodológico se ha creado una herramienta que permite desarrollar e implementar un Índice de Alertas Urgentes asociados al fenómeno del desplazamiento, a partir de variables cualitativas, que contienen factores de amenaza y vulnerabilidad, arrojando como resultado una implementación de Sistema de Alertas Tempranas.

Aunque el sistema de prevención del desplazamiento forzado está inspirado en modelos aplicados anteriormente en el continente Africano, se buscó que éste fuera diferente desde el punto de vista del desarrollo metodológico, dado que el desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín se explica por condiciones muy diferentes a las de éste continente.

Es allí pues donde se constituye un índice de alerta urgente, que en conjunto con la alerta temprana y el contexto cualitativo de la dinámica, permite a las instituciones –a partir de la Mesa de Prevención del Desplazamiento Forzado– tomar decisiones y priorizar los recursos usados para el tratamiento e intervención estatal sobre el fenómeno.

En la metodología de gestión del riesgo los factores de vulnerabilidad se encuentran asociados a la condición de la persona en razón de su sexo, edad, origen étnico, discapacidad y rol que cumple en su comunidad. De allí que al momento de analizar los motivos que generan el desplazamiento forzado, se caracterice a la víctima según estas variables, toda vez que las medidas deberán focalizarse a la población que se encuentra más propensa a sufrir cualquiera de estos motivos, para evitar que se produzcan y conduzcan a un desplazamiento forzado.

Elementos culturales locales e identitarios

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado tiene como producto un informe mensual sobre desplazamiento, cuyo objetivo principal es orientar a las instituciones sobre las dinámicas que motivan el fenómeno, el lugar del territorio de Medellín donde se concentra y la población y las vulnerabilidades a las que está asociado.

Por tanto el Municipio de Medellín y la Mesa de Prevención del Desplazamiento comprenden el hecho de que aunque el fenómeno esté inmerso dentro del municipio las dinámicas y el contexto socio-cultural pueden ser muy diferentes y, por tanto, de facto es necesario la diversificación y especialización del estudio de la problemática.

Organización y Gestión

Conformación y Organización del Equipo ejecutor

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado cuenta con cinco profesionales y un estudiante de pregrado que está realizando su práctica profesional.

Los cargos y funciones principales de los miembros del equipo son los siguientes:

- Coordinadora del Sistema, abogada, encarga de relaciones interinstitucionales y coordinación del proyecto.
- Investigadora, abogada, cumple funciones de levantamiento de información y elaboración de informes.
- Coordinador del Área de Estudios sobre Seguridad, economista, se encarga de la estructuración del Índice de Alerta Urgente.
- Analista, ingeniero matemático, cumple funciones de analista matemático y también participa de la estructuración del Índice de Alerta Urgente.
- Practicante, ingeniero de sistemas, se encarga de la georeferenciación y geocodificación.

Los integrantes del equipo tienen dos o más años de experiencia en la materia cada uno. La composición de género es relativamente equilibrada.

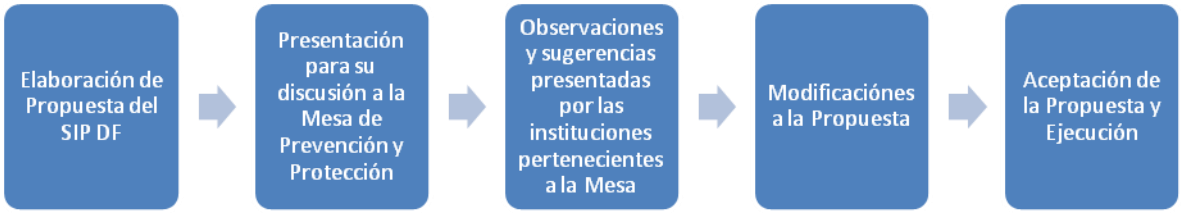
Prácticas Internas

La toma de decisiones se estructura de la siguiente manera:

El SIPDF, en cumplimiento de sus obligaciones otorgadas por el Plan de Desarrollo del gobierno local y la Política Pública Municipal sobre desplazamiento forzado, presenta propuestas a la Mesa de Prevención y Protección, que cuenta con la participación de las diferentes entidades con competencias claras en el tema.

Estas propuestas son debatidas y modificadas según las sugerencias de las instituciones, con el fin de llegar a un consenso sobre la aceptación de la propuesta. Una vez aceptada comienza a ejecutarse.

Esquema 1. Flujograma para la toma de decisiones del SIPDF.



Fuente: Anexo Formulario de Postulación 2º Concurso de Buenas Prácticas de Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, 2011.

Factores facilitadores

Dentro de la ejecución de la iniciativa se identificó:

- Como principal factor que facilitó el desarrollo del Sistema la existencia de una Política Pública Municipal sobre desplazamiento forzado, que define como línea estratégica la prevención del fenómeno mediante un Sistema de Información capaz de recabar información, procesarla y estructurarla de tal modo que permita la toma de decisiones por parte de la Mesa de Prevención y Protección.

  Este mandato fue plasmado en el Plan de Desarrollo "Medellín es Solidaria y Competitiva 2008 – 2011" en la línea dos "Desarrollo y Bienestar para toda la Población", en el Componente de Seguridad y Convivencia, incluyéndolo como un indicador de producto.

- Como factores externos que favorecieron la ejecución del Sistema, se encuentra la gran preocupación por parte de diferentes instituciones y organizaciones sociales frente al desplazamiento forzado en el país, y específicamente aquel que se ha venido presentando de manera continua y creciente en el Municipio de Medellín.

  De esta manera, la Corte Constitucional en múltiples providencias y autos de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, por medio de la cual se declara el estado de cosas inconstitucional, ha exigido al ejecutivo de todos los niveles un papel proactivo frente a la prevención del desplazamiento forzado.

Factores obstaculizadores

La principal dificultad fue la confidencialidad establecida en la Ley de la información sobre las declaraciones rendidas por la población en situación de desplazamiento.

Lo que implicó la suscripción de un Acuerdo de Intención entre la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, con miras a encontrar canales de diálogo que permitiera recabar información para nutrir las líneas de trabajo del Sistema.

Evaluación

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado integra uno de los objetivos estratégicos del Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia SISC que es cumplir con el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar, ajustar) en cada uno de los procesos y con el sistema de gestión integral de la calidad, tomando como base el modelo estándar de control interno MECI y la norma técnica de calidad de la gestión pública NTCGP desarrollada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.[3]

Por tanto, a nivel de evaluación de procesos, al desarrollo del proyecto se le hace seguimiento a partir del modelo PERT/CPM (Program Evaluation and Review Technique /Critical Path Method), de este modo se consigue cumplir con las actividades y con la estructura de costos asociado a la conformación de un cronograma y presupuesto.

Una vez que el Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado esté en completo funcionamiento, se documentará para cumplir con el Modelo de Operación por Procesos (MOP) y con los sistemas de gestión integral del riesgo de los procesos asociados al MECI.

El conocimiento claro a nivel de proyecto y posteriormente de proceso, permitirá al sistema presentar un informe dentro de los días establecidos, entregarlo a la Mesa de Prevención del Desplazamiento Forzado, revisar y complementar el informe a partir de las correcciones de los integrantes de dicha mesa y finalmente proveer los insumos necesarios para adelantar todo tipo de soluciones preventivas o mitigaciones de dicho fenómeno.

Cabe resaltar que el SIPDF sólo hará seguimiento a las acciones desarrolladas por las instituciones del mismo modo que lo hace un observatorio. Es decir, es deber del sistema hacerle seguimiento a las labores adelantadas por las instituciones ligadas a la Mesa de Prevención pero no es responsabilidad de éste evaluar o medir el impacto que dichas acciones han generado respecto al fenómeno del desplazamiento forzado en el Municipio de Medellín. Sin embargo el sistema sí vigila el fenómeno del desplazamiento forzado de cerca y mide el impacto como una sola institución y no a partir de corresponsabilidades o acciones individuales.

[3] Nota del editor: según la información dispuesta en www.dafp.gov.co, el objetivo institucional del Departamento Administrativo de la Función Pública es "formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público".

Resultados

El Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado fue aprobado en mayo de 2011 motivo por el cual solo hay un resultado logrado en relación a los objetivos, cual es la elaboración del primer informe trimestral (mayo, junio y julio) de la dinámica del desplazamiento forzado intraurbano con enfoque territorial y diferencial (poblacional, étnico, género) en donde se identifican las principales amenazas que provocan el desplazamiento en la ciudad y se caracterizan a sus víctimas.

Este informe se entregará en la próxima reunión de la Mesa que será llevada a cabo el 16 de septiembre de 2011 con el fin de que se adopten las medidas dirigidas a prevenir o mitigar los efectos de este fenómeno. Dado que el primer informe se entregará el 16 de septiembre de 2011 a las instituciones que conforman la mesa de prevención y protección, aún no se ha observado cual es la percepción de aquellos que están llamados a tomar acciones dirigidas a la prevención o mitigación de la ocurrencia del desplazamiento forzado; no obstante para el equipo ejecutor del sistema de información resulta un avance significativo que contribuirá a la adecuada y proporcional toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.[4]

[4] Nota del editor: A la fecha de la entrega del Formulario no ocurría esta actividad.

Aprendizaje de la experiencia

El fenómeno del desplazamiento forzado en el municipio de Medellín no es homogéneo, sus dinámicas varían entre comunas e incluso entre barrios, lo que implica que las medidas a adoptar para su prevención o mitigación deben adecuarse a las necesidades del territorio, de allí la importancia de realizar un trabajo meticuloso al momento de caracterizar el fenómeno relacionándolo directamente con el lugar donde se presenta y la población victimizada.

Otro hallazgo encontrado por el equipo ejecutor, es que si bien el desplazamiento forzado es en sí mismo una violación a los Derechos Humanos, los motivos y causas que lo generan son igualmente vulneraciones a estos Derechos, así las cosas, en aras a prevenir el desplazamiento forzado se deben adoptar acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de los motivos y causas que lo generan.