

**GERENCIA PÚBLICA Y PLANES DE CONTINGENCIA EN ATENCIÓN AL
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO**

LUZ ANGELICA DEL ROSARIO CHAMORRO UNIGARRO

Asesora

Magíster MARIANA DE JESUS VALLEJO FUERTES

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS CEILAT
ESPECIALIZACIÓN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
2010**

**GERENCIA PÚBLICA Y PLANES DE CONTINGENCIA EN ATENCIÓN AL
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**

LUZ ANGELICA DEL ROSARIO CHAMORRO UNIGARRO

**ASESOR
Magíster MARIANA DE JESUS VALLEJO FUERTES**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS CEILAT
ESPECIALIZACIÓN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
2010**

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son de responsabilidad
exclusiva de su autora”

Art 1^a del acuerdo N^a 324 de octubre 11 de 1966 emanado por el honorable
Consejo Directivo de la Universidad de Nariño

Nota de aceptación

Firma de Jurado

Firma de Jurado

San Juan de Pasto, 20 de Septiembre de 2010

AGRADECIMIENTOS

A Dios por haberme dado una nueva oportunidad en mi vida, de laborar en temas humanitarios con ética, profesionalismo.

A mi hijo EDUARDO ENRRIQUE, que es la persona que me motiva en cada nuevo emprendimiento.

Un reconocimiento a la persona más comprometida e idónea en este tema, por su apoyo incondicional, FRANCISCO JAVIER PATIÑO MORA

CONTENIDO

	Página
ABSTRACT	
INTRODUCCION	
JUSTIFICACION	7
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
1.1 Descripción del problema	10
1.2 Formulación del problema	11
2. OBJETIVOS	12
2.1 OBJETIVO GENERAL	12
2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	12
3. MARCO REFERENCIAL	13
3.1 MARCO CONTEXTUAL	13
3.2 MARCO TEORICO	14
3.2.1 Desplazamiento forzado	14
3.2.2 Situación de desplazamiento	17
3.2.3 Plan de contingencia municipal	18
3.2.4 Importancia del plan de contingencia	19
3.2.5 Enfoque Territorial	20
3.3 MARCO CONCEPTUAL	21
3.3.1 Atención humanitaria de emergencia	21
3.3.2 Gestión Pública Territorial	22
3.3.3 Concepto de Prevención	22
3.3.4 Plan Integral Único (PIU)	24
3.3.5 Comités Territoriales para la Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD)	24
3.3.6 Acciones de asistencia humanitaria a población en desplazamiento	25
3.4 MARCO LEGAL	25
4. METODOLOGIA	31
4.1 ENFOQUE INVESTIGATIVO	31
4.2 FASES DEL PROCESO INVESTIGATIVO	31
4.3 INSTRUMENTOS	32
5. PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA – Proceso metodológico para la elaboración de un plan de contingencia	33
6. Objetivos	46
6.1 Activación del plan de contingencia	46
6.2 Cadena de Alerta	47
7. Conclusiones	59
BIBLIOGRAFIA	60

RESUMEN

El Plan de Contingencia para la atención de desplazamientos forzados masivos Plan de Contingencia, es el proceso mediante el cual se identifican y prevén escenarios de riesgo, se acuerda una organización, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para prevenir y brindar una respuesta adecuada y oportuna a las potenciales víctimas de desplazamiento forzado en eventos de carácter masivo.

El plan se formula mediante un proceso de concertación institucional el cual es liderado por los Comités Territoriales (Distritales, Municipales y Departamentales) de Atención Integral a la Población Desplazada – CTAIPD -, los cuales, según los decretos 2569 de 20001 y 250 de 2005, deben elaborar el Plan de Contingencia, como una estrategia que permita mejorar la respuesta institucional mediante un instrumento que genere capacidad organizativa, confianza y efectividad en la respuesta.

ABSTRACT

The Plan of Contingency for the attention of forced massive displacements Plan of Contingency, is the process by means of which scenes of risk are identified and foresee, one reminds an organization, technical measures are defined and resources appropriate, to anticipate and to offer a suitable and opportune response to the potential victims of displacement forced in events of massive character.

The plan is formulated by means of a process of institutional conciliation which is led by the Territorial Committees (Distritales, Police officers and Departmental) of Integral Attention to the Displaced Population - CTAIPD-, which, according to the decrees 2569 of 20001 and 250 of 2005, must elaborate the Plan of Contingency, as a strategy that allows to improve the institutional response by means of.

INTRODUCCION

La ley 387 de 1997 se vislumbra la necesidad de la formulación de Planes de Contingencia en el tema de atención a desplazamientos masivos, proceso que debe ser de carácter participativo y en coordinación con los entes territoriales, nacionales e internacionales, sin embargo hace falta un trabajo de coordinación interinstitucional entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada, para la coordinación de acciones y el aprovechamiento de los recursos existentes a nivel económico, humano, de infraestructura y logístico. Para la consolidación de los Planes de Contingencia que respondan a las necesidades de las comunidades, a las dinámicas de la zona y las cosmovisiones y costumbres de las poblaciones afectadas por el desplazamiento.

El plan de contingencia es una propuesta para atender una situación posible. Si bien la contingencia es un hecho eventual, la intensidad y la degradación del conflicto armado en Colombia han convertido el desplazamiento forzado en una estrategia frecuente de la guerra. Los desplazamientos, y más aún los masivos, generan una serie de tensiones entre las autoridades y las comunidades receptoras, que pueden agravar la crisis humanitaria intrínseca al desplazamiento mismo.

Por esto, es necesario preparar un Plan de Contingencia para enfrentar las emergencias producidas por los desplazamientos masivos. Este plan debe permitir, en primer término, mitigar el sufrimiento que causa en los afectados su situación y, en segundo lugar, dotar a las autoridades, las comunidades desplazadas y receptoras, las agencias de cooperación y ONG interesadas en el tema de un instrumento que genere capacidad organizativa, confianza y efectividad en la respuesta.

La atención a las emergencias, que debe poner en funcionamiento el SNAIPD, debe ser incorporada a los Planes Integrales Únicos. Por lo tanto, la formulación y ejecución de los Planes de Contingencia, es responsabilidad de los Comité Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Cada Comité deberá formular su Plan de Contingencia teniendo en cuenta las particularidades y realidades de su municipio. Para la formulación, se pueden tomar como referentes los Planes Municipales y Departamentales de Atención y Prevención de Desastres.

JUSTIFICACION

La presente investigación presente realizar un aporte desde el campo teórico y metodológico a la atención a la población en situación de desplazamiento del departamento de Nariño a partir del diseño metodológico y operativo de los planes de contingencia.

El plan de contingencia se constituye en un instrumento técnico para la planeación ejecución y control de las acciones institucionales que se adopten para responder al desplazamiento forzado, permite enviar información actualizada a las instancias gubernamentales para tomar determinaciones administrativas frente a las distintas contingencias. Así mismo sirve para medir y analizar el fenómeno desde variables técnicas que le permitan a cada entidad mejorar o estandarizar sus procedimientos operativos.

Las autoridades que integran los Comité Municipales, no cuentan con instrumentos técnicos y de gestión que para logra intervenir efectivamente ante la grave tragedia que se deriva del conflicto armado y el desplazamiento forzado, requieren mejorar su capacidad de respuesta administrativa y operativa ante la crisis humanitaria que enfrentan las familias. Desde el Comité Departamental de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento de Nariño, se plantea adelantar este ejercicio de una manera coordina y participativa, en donde se ubiquen respuestas inmediatas y oportunas; responsabilidades y responsables concretos frente a los eventos de desplazamientos masivos.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

TEMA DE INVESTIGACIÓN: Aporte de los planes de contingencia a la atención a la población en situación de desplazamiento masivo del Departamento de Nariño.

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Durante los últimos años la problemática del Departamento de Nariño relacionada con el desplazamiento generado por violencia, se ha incrementado .Las áreas del Departamento más afectadas por los eventos de desplazamiento masivo y la ocurrencia de fenómenos sociales y políticos que los acompañan y explican, son la Costa Pacífica en su totalidad, Ricaurte en el Piedemonte Costero, Policarpa, Cumbitara y Los Andes (Sotomayor) en la Cordillera Occidental.

Una particularidad de los desplazamientos masivos en Nariño, la constituyen los movimientos de población entre veredas, o desplazamientos interveredales algunos de ellos de rápido retorno y otros más complejos como los que vienen ocurriendo en la zona indígena Awa, cuya población ha optado por desplazarse internamente dentro de sus resguardos, concentrándose en instituciones educativas y reclamando a los estamentos públicos y humanitarios la construcción de albergues en sitios estratégicos que les sirvan como sitio de refugio que les permita protegerse en los momentos de crisis u hostilidades que pongan en peligro la vida y la integridad de las personas.

La capacidad institucional ha sobrepasado los límites de atención para enfrentar la actual problemática de crisis humanitaria y de demandas sociales de gran magnitud, agravando las dificultades que siempre han existido en los municipios afectados por los desplazamientos masivos para que las instituciones brinden una adecuada ATENCION HUMANITARIA DE URGENCIA Y EMERGENCIA integral,

suficiente, oportuna y equitativa a todos los grupos de población que requieren de la atención, ya sea por desplazamientos masivos, familiares o individuales.

La ley 387 de 1997 se vislumbra la necesidad de la formulación de Planes de Contingencia en el tema de atención a desplazamientos masivos, proceso que debe ser de carácter participativo y en coordinación con los entes territoriales, nacionales e internacionales, sin embargo hace falta un trabajo de coordinación interinstitucional entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a Población Desplazada, para la coordinación de acciones y el aprovechamiento de los recursos existentes a nivel económico, humano, de infraestructura y logístico. Para la consolidación de los Planes de Contingencia que respondan a las necesidades de las comunidades, a las dinámicas de la zona y las cosmovisiones y costumbres de las poblaciones afectadas por el desplazamiento

1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA

¿Cómo contribuyen los planes de contingencia en la atención al desplazamiento en el Departamento de Nariño?

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar desde la gerencia publica cual es el aporte de los planes de contingencia a la atención a la población en situación de desplazamiento en el Departamento de Nariño.

2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar las características metodológicas para la realización de un plan de contingencia que permita mejorar la capacidad de respuesta de los comité municipales de AIPDV a través de la formulación de los planes de contingencia
- Plantear un análisis crítico y reflexivo sobre aporte de los planes de contingencia a la atención a la población en situación de desplazamiento masivo del Departamento de Nariño.

3. MARCO DE REFERENCIA

3.1 MARCO CONTEXTUAL

El Departamento de Nariño fue creado mediante la Ley Primera el 6 de agosto de 1904, con las regiones segregadas del antiguo Departamento del Cauca, designando a San Juan de Pasto como su capital. Dicha Ley fue sancionada por el Presidente José Manuel Marroquín en el último día de su gobierno. Siendo presidente de la República el General Rafael Reyes, nombró como primer gobernador a Don Julián Bucheli Ayerbe, quien tomó posesión del cargo el 18 de octubre de 1904 ante el Doctor José María Navarrete, Presidente del Tribunal del sur. Una de sus principales realizaciones fue la creación de la Universidad de Nariño.

Presenta una economía tradicional, basada en el sector primario. Los cultivos de mayor importancia son la papa, trigo, café, frijol, cacao, plátano, caña panelera; en menor proporción se cultiva zanahoria, arveja y haba. La población ganadera se compone por vacunos, porcina, equina, mular, asnal, caprina y ovina. La pesca marítima y continental es igualmente importante; en los sectores altos de los ríos y lagunas se pesca principalmente la trucha, y en el área costera se encuentran criaderos de camarón blanco.

En el sector industrial sobresale la pequeña industria, principalmente la manufacturera en cuero y talla en madera. La agroindustria está representada por la extracción de aceite crudo de palma africana y la industria harinera. Los municipios de mayor actividad comercial son Pasto, La Unión, Tumaco, Túquerres e Ipiales. La actividad minera es un potencial en el área, especialmente los recursos de petróleo, gas, roca fosfórica, cobre, molibdeno, plomo, zinc, manganeso, arcillas, arenas, piedra, gravas y gravilla. Existe una actividad

comercial importante en el Departamento debido al intercambio con el vecino país del Ecuador

De acuerdo a los datos suministrados por el DANE, la población del Departamento para el año 2008 asciende a 1.599.646 habitantes; de éstos, 801.887 son hombres, que representan el 50.13%, y 797.759 mujeres, equivalentes al 49.87%, en la actualidad esa cifra asciende a 1.619.464 habitantes.

3.2 MARCO TEORICO

3.2.1 Desplazamiento forzado

“El desplazamiento representa una grave emergencia social. “(...) la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social”. “El desplazamiento forzado es un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente”. El desplazamiento afecta de manera diferencial infancia, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores y grupos étnicos. Desplazamiento forzado problema de orden nacional que compromete a toda la institucionalidad. De la solución a esta problemática dependerá en buena medida el futuro del país y sus instituciones. La solución a las problemáticas que enfrenta la población desplazada compromete a todos los estamentos de la sociedad”¹.

“La dimensión y magnitud del desplazamiento desbordó la capacidad del Estado. Prevención la mejor medida para evitar el drama humanitario. Corresponde al Estado organizar el aparato estatal para proteger los derechos de las víctimas de

¹ Sentencia SU – 1150 – 2000.

desplazamiento. “la Corte considera que la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas”. La población desplazada es la más vulnerable entre los vulnerables: prioridad en el gasto público social (si la atención a la población desplazada implica sacrificios en otros renglones éstos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad. La doble vulnerabilidad de la población desplazada: víctimas violaciones y vida al margen del principio de dignidad. Ordenes dirigidas directamente al presidente de la república: prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada en todos los componentes del SNAIPD”

“El desplazamiento forzado se produce al interior de un país, de forma masiva, individual o familiar. En el contexto colombiano el desplazamiento forzado está asociado a factores estructurales (tenencia y distribución de la tierra, exclusión social, represión política, etc.) y coyunturales (narcotráfico, surgimiento de nuevos actores armados, etc.), que hacen compleja la situación. En los últimos años, la agudización y degradación del conflicto armado hace más crítica y dramática la situación de la población que se ve forzada a abandonar sus territorios^{2,3}.

“Pese a que este fenómeno migratorio se presenta a lo largo de la historia (en el siglo XX, por ejemplo durante La Violencia de los años cincuenta), sólo se reconoce por parte del Estado colombiano a partir de 1995. Anteriormente, el fenómeno se asimiló a la migración de tipo económico - gobierno Barco Vargas (1986-1990) - o por desastres naturales - gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994) -. En el año 1997, como un avance en el reconocimiento de la grave situación del fenómeno en el país, se expide la *Ley 387 de 1997*, que establece la condición de desplazado y el momento de su superación cuando se recupera totalmente la capacidad de ejercer los derechos vulnerados”⁴.

² Sentencia SU – 1150 – 2000.

³ Sentencia SU ibíd. Pág. 3.

⁴ Sentencia SU – 1150 – 2000.

En 1998, en el ámbito internacional son presentados los Principios Rectores de los desplazamientos internos, por parte del señor Francis Deng, representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Interno, en respuesta al mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos, que plantean un marco jurídico adecuado para la protección y la asistencia de los desplazados internos.

De acuerdo con estos principios se entiende por “desplazados internos a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

La legislación se limita además, a los cambios de lugar desconociendo que el desplazamiento está relacionado con la dominación de las poblaciones y los territorios. Esta dominación en muchos casos se produce sin generar cambio de lugar o residencia y por tanto, está ligada a la llamada sedentarización forzada o confinamiento. Es importante resaltar que la legislación desconoce las pérdidas que conlleva el desplazamiento; olvida las rupturas que se producen en ámbitos como la estructura familiar, las tradiciones culturales y las relaciones socio políticas. El desplazamiento despoja a las personas de su ámbito de sus reglas, pautas, acuerdos, consensos, principios, creencias.

El desplazamiento constituye una forma de desarraigo: “se trata de un proceso de rupturas complejas producidas en el ser y hacer de las personas grupos y comunidades con miras a la subyugación o el sometimiento. Dentro de esas rupturas se inscriben tanto los cambios de lugar como las servidumbres forzadas en los mismos lugares de residencia y trabajo tradicionales; tanto los cambios

forzados en las prácticas de producción e intercambio económico, como en las visiones e imaginarios del cosmos; tanto los quiebres en las organizaciones familiares y sociales, como la negación de los derechos políticos”.

“Ser desplazado es no entender nunca por qué te hicieron huir de los fuegos encontrados de bandas a las que jamás llamaste, de gentes que vinieron a sacarte de lo tuyo, de un Estado que no respondió al pacto fundamental de defenderte la vida, los bienes y la honra. Ser desplazado es haber quedado víctima de una batalla estratégica donde otros se jugaron tu existencia para obtener dividendos en una balanza de poder en la cual no pesabas. Ser desplazado es arrancarte a la fuerza de tus eras de rábanos y zanahorias, de la platanera y el naranjal, para llegar cansado a comprar papas fritas empacadas, sardinas enlatadas y refrescos cuyo gas rebota en la garganta”.

3.2.2 Situación de desplazamiento

En el caso colombiano a través de la ley 387 de 1997 se define como desplazado a “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales se han visto seriamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

Esta conceptualización presenta tres aspectos: a) la centralidad de la definición en cuanto al cambio de lugar de habitación y de trabajo; b) la ubicación de las personas dentro de las mismas fronteras de su país; c) el origen del hecho en las

violaciones a Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en el marco de situaciones de guerra.

Pero evidencia una carencia importante al definir de manera plana la situación de la forma como cambio el sitio de residencia, que en esencia es una pérdida del lugar de vida, lo cual implica muchas rupturas producidas en cuanto a la historia, la cultura, las relaciones sociales, las identidades, los imaginarios, las cosmovisiones, los sentimientos, las formas de producción y reproducción, las diversidades de comercialización, en fin las rupturas de los entramados vitales, entendidos integralmente.

3.2.3 Plan de contingencia municipal

El plan de contingencia es una propuesta para atender una situación posible. Si bien la contingencia es un hecho eventual, la intensidad y la degradación del conflicto armado en Colombia han convertido el desplazamiento forzado en una estrategia frecuente de la guerra. Es una herramienta técnica y metodológica que permite la adopción de medidas ante posibles eventos de riesgo. Con relación a los desplazamientos forzados, los planes de contingencia, permiten generar las condiciones de actuación y adopción de medidas institucionales coordinadas que garanticen la atención del desplazamiento.

Es un proceso mediante el cual se prevén escenarios, se estructura una organización, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo

Los desplazamientos, generan una serie de tensiones entre las autoridades y las comunidades receptoras, que pueden agravar la crisis humanitaria intrínseca al desplazamiento mismo. Por esto, es necesario preparar un Plan de Contingencia

para enfrentar las emergencias producidas por los desplazamientos masivos. Este plan debe permitir, en primer término, mitigar el sufrimiento que causa en los afectados su situación y, en segundo lugar, dotar a las autoridades, las comunidades desplazadas y receptoras, las agencias de cooperación y ONG interesadas en el tema de un instrumento que genere capacidad organizativa, confianza y efectividad en la respuesta.

La atención a las emergencias, que debe poner en funcionamiento el SNAIPD, debe ser incorporada a los Planes Integrales Únicos. Por lo tanto, la formulación y ejecución de los Planes de Contingencia, es responsabilidad de los Comité Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Cada Comité deberá formular su Plan de Contingencia teniendo en cuenta las particularidades y realidades de su municipio. Para la formulación, se pueden tomar como referentes los Planes Municipales y Departamentales de Atención y Prevención de Desastres.

3.2.4 Importancia del plan de contingencia

Concreta la decisión política del ESTADO y el acompañamiento de la sociedad civil y la Cooperación internacional, en su conjunto, de reivindicar los derechos vulnerados de aquellos colombianos víctimas de la confrontación armada. El plan se realiza cuando La dinámica de la confrontación armada lo indica. El plan lo formula El Comité Departamental y/o Municipal de Atención integral a la Población en Situación de Desplazamiento.

El plan tiene los siguientes propósitos: generar capacidades de respuesta institucional. Propiciar la participación de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Fortalecer la descentralización de la Atención a la Población en situación de desplazamiento. Establecer mecanismos de respuesta rápida.

Con relación a los desplazamientos forzados, los planes de contingencia, son una herramienta que permite generar las condiciones de actuación y adopción de medidas institucionales coordinadas que garanticen la atención del desplazamiento. Proceso mediante el cual se prevén escenarios, se estructura una organización, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo. El Plan de Contingencia debe dar cuenta del *enfoque diferencial* de: Género, Étnico, Edad, Discapacidad

3.2.5 Enfoque territorial

“Cuando se habla de una perspectiva territorial, se hace referencia a la obligatoriedad de tener en cuenta las especificidades propias de los territorios, las instituciones y las poblaciones y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales. Desde esta perspectiva; se reconoce a los territorios como sujetos activos en la generación, mantenimiento y cambios en las diversas dinámicas que en ellos tienen lugar⁵”

El enfoque territorial posibilita la gestión e implementación de las políticas públicas a través del reconocimiento de las especificidades del territorio, en el cual se desarrollan interacciones particulares de acuerdo a las condiciones geográficas y ambientales, sociales, políticas, históricas y las dinámicas institucionales propias de lo regional y lo local. “Es necesario pensar en las implicaciones que enfoque éste tiene para las políticas públicas y la institucionalidad, visualizando a los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes. La dimensión social referida a los territorios radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la

⁵ COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO. Décimo quinto informe: Una primera aproximación en torno a un sistema integrado de corresponsabilidad. Bogotá, 2009. p. 3.

población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable”26.

Desde la política pública para la atención integral a la población desplazada, el enfoque territorial, se basa en abordar el impacto del desplazamiento y el conflicto armado de acuerdo a las particularidades del territorio y las poblaciones que lo habitan. Lo anterior parte de la premisa de que el desplazamiento forzado tiene unas dinámicas regionales y locales particulares, y aunque hay elementos comunes en la violación sistemática a los derechos de las personas que lo han sufrido, sus afectaciones y por ende sus abordajes, son específicos teniendo en cuenta las condiciones particulares del territorio.

3.3 MARCO CONCEPTUAL

3.3. 1 Atención humanitaria de emergencia

Comprendida como el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. De conformidad con la Ley 387 de 1997 y el decreto 2569 de 2000, la atención humanitaria de emergencia se brindará por 3 meses, prorrogables por 3 meses mas, según la valoración de las necesidades de los hogares y acorde con las condiciones establecidas en el artículo 22 del citado decreto.

Bajo los principios generales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, las entidades del nivel nacional responsables de esta fase, coadyuvarán con los esfuerzos programáticos y presupuestales de las administraciones territoriales y en particular, de las instituciones que forman parte

de los comités Departamentales, Distritales y Municipales de atención integral a la población desplazada. Para ello las administraciones territoriales deberán incluir en sus presupuestos los recursos que les permitan dar respuesta a la atención humanitaria de emergencia⁶.

3.3. 2 Gestión Pública Territorial

Se refiere a la capacidad del ente territorial para integrar la política de prevención y atención al desplazamiento a los instrumentos de planeación local, de manera que identifiquen, planifiquen y operativicen la política a través de los PIU y los Planes de Desarrollo Territorial. Desde esta perspectiva, se establecieron cuatro criterios para identificar como las entidades territoriales han incorporado los esfuerzos administrativos y presupuestales, encaminados a la atención de la población desplazada y el goce de sus derechos, en los procesos de gestión pública municipal: Plan de Desarrollo Territorial, Presupuesto y Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-, especificidad de programas para la atención a la población desplazada y capacidad técnica de los funcionarios. Las tres primeras variables estaban enfocadas en reconocer la incorporación de la atención de la población desplazada en dichos instrumentos de gestión municipal, mientras que el criterio de capacidad técnica de los funcionarios, buscaba identificar las características de las personas responsables de la coordinación, gestión, atención y seguimiento de las acciones para la atención de la población desplazada.

3.3.3 Concepto de Prevención

La prevención de violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH es una obligación permanente del Estado Colombiano consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a

⁶ DECRETO 250 DE 2005

su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y las normas, se eviten daños graves contra los derechos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción; se promueva su respeto, protección y garantía; se tipifiquen los delitos y se creen los mecanismos institucionales para atender a las víctimas de violaciones e infracciones y para que se les repare integralmente.

a. Prevención temprana: actuando para evitar que el riesgo surja (Planes de Prevención) cuando se está en capacidad de anticiparse en el tiempo en forma tal que resulta posible actuar para evitar que un riesgo emerja o para contrarrestar los factores que constituyen el riesgo

b. Prevención urgente: actuando para controlar un riesgo inminente (protección) (Planes de Contingencia) La noción de “acción urgente”, empleada con frecuencia por las comunidades, sus organizaciones y organismos de derechos humanos, se refiere a una prevención que generalmente ocurre en la emergencia, esto es, cuando el riesgo es inminente y la posibilidad de acción se reduce a lo que comúnmente se conoce como “protección”, esto es, a la noción de amparar, cobijar, cubrir a una persona para evitar que reciba un daño.

c. Garantía de no repetición: acciones para mitigar los efectos un daño causado, atender a las víctimas y garantizar que haya acceso a verdad, justicia y reparación (Planes de Atención) Con independencia del juicio de responsabilidad al respecto, una vez que la prevención no ha sido posible o ha fracasado, y que un daño ha sido causado a una persona o una comunidad, la prevención debe adoptar la forma de asistencia material y psicosocial a las víctimas, para aliviar su suerte y mitigar los efectos del daño causado, que en ocasiones van más allá de la pérdida inmediata y visible, y se extiende a nuevas pérdidas o daños.

3.3.4 Plan Integral Único (PIU), el cual es la herramienta de planeación local que busca responder de manera eficiente y oportuna a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada, de manera que se garantice el progresivo ejercicio y goce efectivo de sus derechos vulnerados, a través de la planificación, la implementación y el seguimiento de acciones. La valoración de los PIU debe tener en cuenta, tanto la construcción de un instrumento materializado en un documento, como el proceso desarrollado para su formulación e implementación, y que debe contar, entre otras cosas, con la participación de la población desplazada. En este sentido, las categorías de análisis que se definieron para su valoración, se definieron a partir de los estándares cualitativos esperados de los PIU, estableciendo como criterios para el análisis los componentes del PIU: caracterización, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

3.3.5 Comité Territorial para la Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD)

Son las instancias en las que se deben diseñar y coordinar las acciones para garantizar el goce efectivo de derechos de la población desplazada de la respectiva jurisdicción, y que deben ser valorados teniendo en cuenta las particularidades institucionales y administrativas de las entidades territoriales. Desde esta perspectiva, se establecieron como criterios para el análisis la creación del CTAIPD, su funcionamiento, la existencia de las mesas temáticas y la participación de la población desplazada. Dentro de estos criterios se definió una serie de elementos a ser analizados, con base en el marco jurisprudencial vigente, los cuales permitieran en conjunto, elaborar un análisis frente al estado de los CTAIPD, la efectividad y alcance de las acciones desarrolladas por dichos escenarios

(SNAIPD), definido como “una herramienta política y operativa que se expresa funcionalmente en un conjunto de entidades encargadas de implementar la política estatal diseñada a favor de las personas en situación o en riesgo dedesplazamiento”¹. En este sentido, se han establecido mecanismos para la articulación del conjunto de las acciones y estrategias de entidades públicas, privadas y comunitarias, tendientes a brindar garantías de protección, atención integral y reparación, mediante la coordinación y administración de recursos, en correspondencia con los instrumentos de política pública adoptados por el Estado.

3.3.6 Acciones de asistencia humanitaria a población en riesgo de desplazamiento

El Comité de Atención Integral a la Población Desplazada, evaluará las necesidades de las comunidades que eventualmente se puedan desplazar y adoptarán las medidas asistenciales respectivas. Adicionalmente, se auspiciará por parte de las autoridades militares de las regiones la circulación y el aprovisionamiento de alimentos, sin perjuicio de los controles a que haya lugar de acuerdo con la situación de orden público de las regiones.

3.4 MARCO LEGAL

Con el objeto de atender de manera integral a las familias y a las comunidades que están en riesgo de desplazamiento, o a las que ya han sido afectadas por este fenómeno, la Ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia —SNAIPD—. El Sistema está orientado a facilitar a esta población el restablecimiento de su vida en condiciones dignas, mediante la integración de los esfuerzos públicos y privados para la prevención y la atención de las situaciones de desplazamiento.

“La dimensión y magnitud del desplazamiento desbordó la capacidad del Estado. Prevención la mejor medida para evitar el drama humanitario. Corresponde al Estado organizar el aparato estatal para proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento. “la Corte considera que la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas”. La población desplazada es la más vulnerable entre los vulnerables: prioridad en el gasto público social (si la atención a la población desplazada implica sacrificios en otros renglones éstos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad. La doble vulnerabilidad de la población desplazada: víctimas violaciones y vida al margen del principio de dignidad. Ordenes dirigidas directamente al presidente de la república: prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada en todos los componentes del SNAIPD”

Existe un marco jurídico internacional que comprende, en primer lugar, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos integrado por el conjunto de instrumentos Jurídicos y principios de derecho consuetudinario que reconocen condiciones y facultades inherentes a la naturaleza y dignidad de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de los hombres y mujeres que viven en una sociedad jurídicamente organizada. En segundo lugar, está el Derecho de Ginebra o Humanitario- DIH-, como un reconocimiento a la inevitabilidad de los conflictos armados mientras se avanza en la democracia y la civilización

Ley 387/97, decreto reglamentario 2569/2000, decreto reglamentario 250 /2005
Sentencia T025 de 2004, Auto 177 de 2005, Auto 178 de 2005

Artículo 2°. A partir de la vigencia de la presente ley el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia “SNAIPD”, coordinará con los comité Departamentales, Municipales y Distritales, las acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y

materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones⁷.

Con el objeto de atender de manera integral a las familias y a las comunidades que están en riesgo de desplazamiento, o a las que ya han sido afectadas por este fenómeno, la Ley 387 de 1997 creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia —SNAIPD—. El Sistema está orientado a facilitar a esta población el restablecimiento de su vida en condiciones dignas, mediante la integración de los esfuerzos públicos y privados para la prevención y la atención de las situaciones de desplazamiento, lo mismo que a garantizar el manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros que se destinen al efecto.

En su integralidad, el Sistema se orienta por tres criterios básicos:

Ser de *carácter descentralizado*, para responder adecuadamente a las diferentes necesidades, capacidades e intereses poblacionales y territoriales de quienes han sido afectados por el desplazamiento.

Contar con *mecanismos eficaces de coordinación* entre instituciones públicas nacionales, regionales y locales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y organismos internacionales, de modo que se logre un mayor impacto en beneficio de las poblaciones afectadas.

Incorporar *la participación* activa de las familias y de las comunidades afectadas directa e indirectamente por el desplazamiento forzado en la toma de decisiones, la gestión de las acciones y el control social sobre éstas.

⁷ LEY 1190 DE 2008. Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones. Pág. 1.

Los mecanismos de apoyo territorial al Sistema son los Comité Municipal, Distrital y Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada, previstos en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000, así como las Mesas Permanentes de Trabajo con Población Desplazada, promovidas por Acción Social Social para fortalecer la participación comunitaria en los procesos de búsqueda de soluciones al desplazamiento.

Los esfuerzos orientados a atender a la población desplazada desarrollados por Acción Social, como coordinadora del SNAIPD, se realizan bajo el esquema de gestión pública participativa y descentralizada. Esto obedece a la necesidad de generar una dinámica de complementariedad entre los Comité y las Mesas Permanentes, de acuerdo con tareas diferenciales en cuanto a funciones y temas, y según las prioridades territoriales y de acción definidas por la focalización y la caracterización del desplazamiento en el territorio. Igualmente, debe existir complementariedad entre los planes de desarrollo territoriales, los planes sectoriales y los planes integrales de atención a la población desplazada.

Atención a desplazamientos masivos

Según el Artículo 12 del Decreto 2569 de 2000,

Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.

El Artículo 13 del mismo decreto establece que cuando se produzcan desplazamientos masivos, el Comité Municipal de Atención Integral a Población Desplazada de la zona expulsora actuará de forma unida y coordinada con el de la

zona receptora de la población, para identificar y cuantificar a las personas que conforman el desplazamiento masivo.

El Ministerio Público recibirá una única declaración sobre los hechos que originaron el desplazamiento masivo, le anexará un censo con la información pertinente y enviará una copia a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social correspondiente, para inscribir a las personas afectadas en el Registro Único de Población Desplazada.

Artículo 4º. *De la creación.* Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:

Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Artículo 7º. *De los comité Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.* El Gobierno Nacional promoverá la creación de los comité Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Artículo 15º. *De la Atención Humanitaria de Emergencia.* Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Artículo 33°. Funciones de los Comité en Atención Integral de la Población Desplazada. Son funciones de los Comité en atención integral de la población desplazada, entre otras, las siguientes: Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior

Esta jurisprudencia reconoce el desplazamiento interno como las personas que se han visto forzadas a huir de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, pero que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente, y que tampoco han buscado amparo en territorio extranjero. En este sentido las Naciones Unidas expidieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, con los cuales se define esta condición como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los Derechos Humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”⁸ .

⁸ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA-RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL. Atención a población desplazada por el conflicto armado: compendio de políticas y normas. 1999. pág.: 27 - 44.

4. METODOLOGIA

4.1 ENFOQUE INVESTIGATIVO

La presente investigación será de tipo cualitativo ya que intenta hacer una comprensión sobre cómo se debería construir participativamente los planes de contingencia. El estudio se desarrollara con enfoque socio-critico de carácter participativo, se parte de un dialogo de saberes, de forma interactiva e inductiva. La investigación participativa, fundamenta su estudio en las experiencias que la población sujeto de estudio posee, sus conocimientos son puntos de apoyo en este proceso, donde los actores involucrados en este proceso proporcionan los espacios para la aplicación de instrumentos, con el fin de obtener resultados positivos en la consolidación de los planes de contingencia.

El enfoque es crítico social, ya que partimos de la forma como los individuos y las colectividades asimilan los aspectos objetivos, a partir de conocimientos y experiencias, que ocurren en su entorno cotidiano, en un nivel real pero subjetivo.

4.2 FASES DEL PROCESO INVESTIGATIVO

Primera Fase: Revisión de documentación

En esta primera fase se reviso la documentación existente enfocada al fenómeno del desplazamiento, específicamente al objeto de investigación en el tema de los desplazamientos masivos.

Segunda Fase: Diseño del proceso metodológico

El diseño busco obtener respuestas a interrogantes como: ¿qué se va a caracterizar y sistematizar, para qué y cómo se espera hacerlo?

Tercera Fase: Trabajo de campo

En esta fase del proceso se tiene un contacto directo con los actores comprometidos con la investigación (Población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, Representantes de las administraciones municipales con mayor problemática de desplazamientos masivos, representantes del orden gubernamental y representantes de organizaciones nacionales e internacionales que tienen trabajo directo con la población en situación de desplazamiento).

Cuarta Fase Análisis e interpretación

En esta fase se reconstruyo la información obtenida en el proceso de intervención con los actores que forman parte de esta investigación, se analiza e interpreta lo observado e identificado, cumpliendo con el objetivo propuesto.

4.3 INSTRUMENTOS

Para cumplir con los objetivos planteados fue necesario acudir a técnicas que faciliten su captación, tales como:

- **Entrevista semiestructurada individual:**

Donde los participantes son los Población afectada por el fenómeno del desplazamiento forzado, Representantes de las administraciones municipales con mayor problemática de desplazamientos masivos, representantes del orden

gubernamental y representantes de organizaciones nacionales e internacionales que tienen trabajo directo con la población en situación de desplazamiento

- Realización de planes de Contingencia: A través de las administraciones municipales que han realizado un primer acercamiento a la construcción de planes de contingencia.
- Aplicación de Instrumento para la Obtención de Información sobre cómo se debería construir participativamente un Plan de Contingencia.

5. PLANTEAMIENTO DE LA PROPUESTA

Proceso metodológico para elaboración de un PLAN DE CONTINGENCIA

Primera fase: preparación: En esta primera fase, los Comité Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada deben llevar a cabo las siguientes acciones de preparación para elaborar el Plan de Contingencia:

Analizar la dinámica del conflicto y del desplazamiento: Los integrantes de los Comité deben conocer y analizar periódicamente el comportamiento de los actores armados que operan en cada territorio, sus estructuras, su radio de operación, sus frentes, su número de integrantes, su capacidad operativa y su estrategia de control territorial. En muchas ocasiones, esta información se encuentra en las

Oficinas de Orden Público de las alcaldías y en las Secretarías de Gobierno de alcaldías y gobernaciones.

Con los elementos señalados anteriormente, es necesario realizar una georreferenciación de la presencia de los actores armados en el territorio y de la dinámica del desplazamiento. Conocer y analizar las diferentes tipologías de infracción al Derecho Internacional Humanitario, las violaciones a los derechos humanos, el número y la caracterización de las personas afectadas.

Analizar los diferentes reportes del Sistema Único de Registro, del Sistema de Estimación del Desplazamiento Forzado por Fuentes Contrastadas y de otros sistemas de información como el RUT, de la Conferencia Episcopal, sobre el número de familias y personas desplazadas, sus características de género, edad y etnia, y los lugares expulsores y receptores.

Estudiar experiencias de atención a desplazamientos masivos: Es muy importante que los responsables de atender los desplazamientos masivos evalúen experiencias previas, que hayan tenido lugar en su propio territorio o en otros Municipios o Departamentos. Esto permite identificar tanto las equivocaciones como las fortalezas de las respuestas a la emergencia.

Realizar un análisis del riesgo de desplazamiento y de su impacto en los municipios receptores y expulsores: De la calidad y oportunidad de la información con que cuenten, depende que los Comité puedan determinar el riesgo de que se produzca un desplazamiento, evitarlo o, incluso, movilizar a la comunidad en cuestión para protegerla. Por otra parte, se debe evaluar la clase de impacto que un desplazamiento masivo produce tanto en el municipio receptor como en el expulsor, para determinar la capacidad real de atenderlo.

Recurso Humano

Identificar la infraestructura social: Conocer la estructura y el funcionamiento de la Comisión Operativa que hace parte del Comité de Prevención y Atención de Emergencias y **Desastres en cada territorio (cuerpo** de bomberos; Seccionales o Unidades Operativas de la Cruz Roja Colombiana, CRC; Defensa Civil; Secretarías de Obras Públicas y de Salud; Fuerza Pública, etcétera).

Conocer las actividades, el funcionamiento y los principios de atención de la Subdelegación del Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR, que cubre la zona. Identificar las oficinas y los programas de atención a la población desplazada de las organizaciones sociales, comunitarias, religiosas y ONG de cada territorio. Identificar, en cada territorio, actividades económicas de la empresa privada que puedan contribuir a la ejecución del Plan de Contingencia. Conocer la dinámica

del comercio, tanto del municipio expulsor como del receptor, para identificar posibles fuentes de abastecimiento de alimentos y de insumos en general.

Identificar la oferta de asistencia humanitaria: Identificar las instituciones del SNAIPD que brindan atención humanitaria de emergencia, o que deben prestarla, en cada municipio receptor, de acuerdo con la Ley 387 de 1997, teniendo en cuenta los siguientes componentes:

- *Acompañamiento:* ya que el desplazamiento produce en quien lo padece una situación de alta vulnerabilidad, tanto física como psicológica, es preciso prever cuáles entidades y personas, valoradas sus condiciones de seguridad, deben concurrir inmediatamente se presente el hecho y, en lo posible, permanecer con las personas desplazadas, con el propósito de brindarles soporte humanitario.
- *Componente alimentario y no alimentario:* evaluar la posible respuesta de la comunidad receptora, principalmente su capacidad de apoyo en materia alimentaria y de albergue.
- *Alojamiento:* en los casos de desplazamientos masivos, es necesario prever las alternativas de albergue para la población desplazada: casas de familia, centros comunales o deportivos, escuelas, o, si se requiere, campamentos. *Salud:* identificar el recurso humano, la infraestructura hospitalaria y los programas de promoción y prevención de la red pública y privada en salud.

- *Atención a niñas, niños, mujeres y personas adultas mayores:* identificar en cada uno de los programas y proyectos del instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y en programas sociales de los Departamentos y Municipios la cobertura, el tipo de beneficiarios, los recursos y los criterios de focalización.
- *Seguridad y protección:* determinar la capacidad de la Fuerza Pública para proteger a la población de los Municipios receptor y expulsor, así como a la población desplazada.

Es necesario identificar a las entidades de carácter nacional e internacional que puedan acompañar a la población desplazada y a los habitantes de los municipios expulsores y receptores; así mismo, se requiere contemplar la seguridad de quienes están encargados de dar la atención humanitaria y hacer la entrega de suministros. *Educación:* cuantificar la cobertura educativa y estudiar la posibilidad de abrir nuevos cupos en los planteles existentes. *Servicios públicos:* identificar la red de servicios públicos domiciliarios.

Asignar responsabilidades según competencias

De acuerdo con su misión, todas las entidades que hacen parte del SNAIPD deberán asistir a la población desplazada durante la fase de emergencia. El Decreto 2569 de 2000 indica que corresponde a los alcaldes de los municipios

receptores y expulsos convocar al Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada en las primeras 48 horas de ocurrido un evento de desplazamiento. Si el alcalde no hace la convocatoria, le corresponde hacerlo a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social.

Una vez identificada la oferta para los componentes antes citados, se le asignará a cada entidad del SNAIPD, de acuerdo con sus competencias, la responsabilidad de alistar uno o varios de esos componentes. A su vez, cada entidad deberá indicar quién será la persona o las personas que tendrán a su cargo la ejecución de cada tarea.

Segunda fase: alistamiento: Una vez identificados el riesgo y la vulnerabilidad, puesto en marcha el Sistema de Alertas Tempranas —SAT— y definidas la responsabilidades de cada institución frente a la atención de los desplazamientos masivos, se debe proceder a la fase de alistamiento. Cada institución y, en su conjunto, el Comité Departamental y el Comité Municipal o Distrital para la Atención deberán tener definidas sus funciones y sus estrategias para ponerlas en marcha. El proceso de alistamiento requiere un entrenamiento previo que se puede hacer con ejercicios de simulación. No se debe confundir el alistamiento con la identificación de la oferta y de los requerimientos. En esta segunda fase es necesario considerar al menos los siguientes componentes, identificando sus responsables:

Información y comunicaciones: En principio, el Sistema de Alertas Tempranas debe avisar sobre un posible desplazamiento, para lo cual se tendrán definidos los flujos de información y los canales de comunicación. Sin embargo, cualquier persona podrá comunicar sobre un posible desplazamiento al Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada.

Cuando este Comité tenga conocimiento de que hay un evento de desplazamiento masivo, deberá comunicarlo, de manera inmediata, al alcalde y a la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social correspondiente. Esta última informará al nivel nacional de la Red. También se deben establecer mecanismos eficaces para que el Comité Municipal o Distrital y el Departamental sean convocados a una sesión de emergencia.

En lo posible, la información que se transmita a estas instancias debe incluir, además del lugar de procedencia, el número de: personas y familias desplazadas, menores de 7 y de 18 años de edad, mujeres, adultos mayores, indígenas y afrocolombianos; así mismo, debe indicar las necesidades más urgentes de estas personas y las causas de su desplazamiento. Definidos los flujos de comunicación, es necesario definir el sistema de comunicaciones entre todos los niveles involucrados: radioteléfonos, teléfono, fax, etcétera. Durante el alistamiento se deberá contemplar qué información se suministrará a los medios de comunicación y a las comunidades y quién será el responsable de suministrarla.

/Protección y seguridad: Las autoridades nacionales, departamentales y municipales, así como la Fuerza Pública, deben garantizar la protección de la población que se desplaza masivamente, igual que la de los albergues y los habitantes de los Municipios receptores y expulsores. Así mismo, en los casos de desplazamiento individual se deben definir mecanismos de protección para una persona. También es necesario establecer niveles básicos de seguridad antes, durante y después de la emergencia, para quienes prestan la asistencia y para quienes entregan los suministros. Los organismos nacionales e internacionales que prestan atención humanitaria tendrán que definir su participación en la ejecución del Plan de Contingencia, así como el acompañamiento que realizarán durante el desplazamiento mismo, si se requiere, y en los albergues o lugares de recepción de la población desplazada.

Participación y organización comunitaria: Este componente tiene dos aspectos; el primero está relacionado con la comunidad receptora, y el segundo, con la organización de la población desplazada. La comunidad receptora podrá prestar su concurso para mitigar el impacto de los efectos que causa la emergencia, tanto en ella como en la comunidad desplazada, de acuerdo con sus tradiciones, redes sociales y organizaciones.

Por otra parte, se requiere identificar líderes del grupo desplazado, que convoquen y permitan una interlocución amplia y ordenada, para garantizar la participación de la población desplazada en los Comité Operativos de Emergencia. Éstos,

conformados por la población desplazada y las entidades del SNAIPD, tienen el fin de organizar la atención de emergencia en el lugar de recepción, garantizar la participación de la población afectada en las decisiones y en la implementación de los diferentes componentes (por ejemplo, comité de alimentación, saneamiento básico, seguridad y protección, recreación infantil, etcétera) y promover el control ciudadano.

Albergues: El alistamiento de albergues debe comenzar por su identificación, señalando cuál es su capacidad de alojamiento, con qué servicios públicos cuenta y cuáles son sus condiciones de seguridad y adaptabilidad. Sí se requiere construir campamentos, debe ubicarse el predio o los predios indicados, establecer su seguridad topográfica y determinar la facilidad para proveerlos de servicios sanitarios y de agua potable, teniendo en cuenta que se pueda garantizar la protección y seguridad de las personas que estarán allí. Así mismo, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la comunidad receptora pueda brindar alojamiento en sus casas a las personas desplazadas.

Suministros y almacenamiento

Alimentarios: para garantizar una adecuada alimentación de la población desplazada, es necesario determinar las entidades responsables de suministrar los alimentos y la cadena de distribución, asegurar el almacenamiento en condiciones óptimas y la preparación adecuada, establecer mecanismos

permanentes de control de calidad y garantizar el cumplimiento de los estándares nutricionales y de calidad.

No alimentarios: son aquellos elementos como utensilios para la preparación y el consumo de alimentos, artículos de aseo colectivo e individual, medicamentos, implementos para pasar la noche y vestuario.

Igual que en el caso de los alimentos, es imprescindible identificar la entidad que los suministre, su cadena de distribución, el almacenamiento y la seguridad.

Salud y saneamiento básico: ante la inminencia de un desplazamiento masivo, y para proteger a las comunidades receptoras y desplazadas, es necesario anticipar acciones de prevención contra patologías transmisibles y reforzar los sistemas de vigilancia epidemiológica. Así mismo, es imprescindible actualizar el Sistema de Urgencias Médicas y los sistemas de información de seguridad social, incluidas la referencia y contrarreferencia, para garantizar la atención de pacientes afectados directamente por el desplazamiento.

Puesto que un componente fundamental de la atención de la emergencia es el psicosocial, las instituciones y personas responsables de este tipo de apoyo deben prepararse para prestarlo eficientemente. En cuanto al saneamiento básico, es prioritario el suministro de agua para consumo humano, la adecuada disposición de excretas y basuras, el control de vectores y roedores y la protección sanitaria de mascotas. *Protección a niñas, niños, mujeres y personas mayores:* durante el

proceso de alistamiento, las entidades responsables de lo social deberán definir los lugares más adecuados en los que esta población vulnerable pueda permanecer durante el periodo de la emergencia, recibiendo la atención humanitaria. *Educación y recreación:* en materia educativa, las provisiones deben estar dirigidas a lograr que las niñas y los niños víctimas del desplazamiento puedan continuar sus estudios o ingresar al sistema educativo. Para esto es necesario identificar si es posible habilitar nuevos cupos en la infraestructura educativa del municipio receptor, si es posible adecuar nuevas aulas, de carácter transitorio o permanente, y si hay disponibilidad de maestros. En caso de que el municipio cuente con un sistema recreativo o deportivo, debe procurar incorporar en él a los niños y las niñas afectadas por el desplazamiento.

Tercera fase: Implementación: Inmediatamente se conozca un evento de desplazamiento, se pondrá en marcha el Plan de Contingencia y todos los responsables de prestar la atención iniciarán los procedimientos preestablecidos y valorados durante la fase de alistamiento. En la Implementación del Plan de Contingencia se realizarán las siguientes acciones:

Atención humanitaria de emergencia: *Evaluación de terreno y acompañamiento:* conocido el evento y, dependiendo fundamentalmente de las condiciones de seguridad, los miembros designados por el Comité Municipal, Distrital o Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social realizarán una visita inicial al lugar

receptor. Allí recogerán información, evaluarán la situación de la población desplazada y de los residentes, y harán el acompañamiento humanitario correspondiente.

La información básica debe ser recogida por la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad y consignada en el instrumento denominado Desplazamientos masivos - reporte inicial de emergencia (véase página 18), que contiene campos para incluir los datos sobre el número de personas desplazadas, su edad, sexo, etnia y necesidades más apremiantes.

De acuerdo con las responsabilidades previamente definidas, los distintos equipos encargados de la atención asumirán su respectiva función: albergue, suministros, salud y saneamiento básico, seguridad y protección, comunicaciones, educación, atención a niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes y personas mayores. *Entrega de suministros y prestación de servicios:* cada uno de los componentes de la atención deberá tener su propio sistema de seguimiento y control. Periódicamente, cada una de las entidades deberá entregar al Comité Municipal, Distrital o Departamental para la Atención Integral a la Población Desplazada información acerca del desarrollo de sus actividades durante la atención de la emergencia.

Periodo de transición: Inmediatamente se presente el desplazamiento masivo, los Comités para la Atención de los departamentos y municipios expulsores y receptores deberán evaluar las alternativas de retorno, permanencia y/o

reubicación, con el propósito de definir los proyectos correspondientes, durante el periodo de atención humanitaria de emergencia.

Control y evaluación del Plan de Contingencia: Cada Comité debe incluir el Plan de Contingencia como parte integral del Plan Integral Único; éste, a su vez, debe ser incluido en los Planes Municipales y Departamentales de Desarrollo.

El Plan de Contingencia debe contar con un sistema de monitoreo y seguimiento que incluya indicadores de proceso y de impacto, de modo que se pueda evaluar su funcionamiento durante las fases de preparación y ejecución. Así mismo, es necesario estandarizar reportes de información que, durante la emergencia, permitan hacer los correctivos necesarios a la prestación de la atención humanitaria de emergencia y ejercer control en la utilización de los recursos públicos y privados.

6. Objetivos

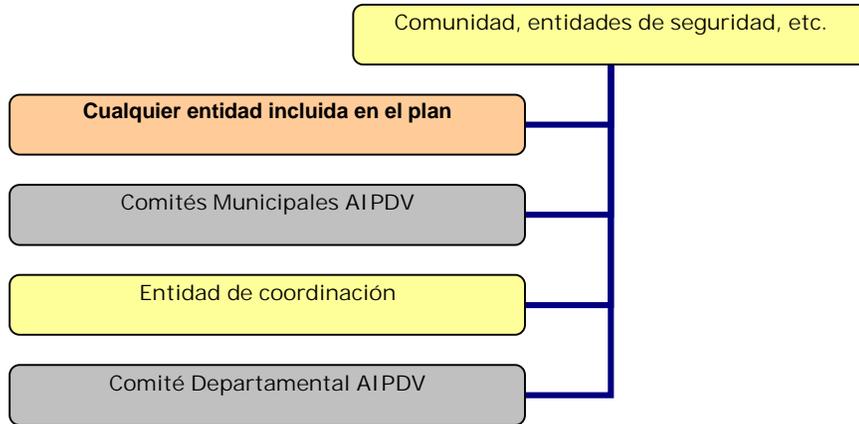
El objetivo es apoyar y complementar la atención que ofrecen los municipios a los desplazamientos masivos que se presentan en el territorio de su jurisdicción, a través de la coordinación de acciones de las diferentes entidades incluidas en la ruta de protección definida por el Comité Departamental AIPDV. Los principios para la atención de desplazamientos masivos:

1. Complementariedad
2. Subsidiariedad
3. Concurrencia

6.1 Activación del plan de contingencia

Cualquier entidad que tenga conocimiento de un desplazamiento masivo inminente o en curso que se presente en los municipios del Departamento informara a la entidad responsable de coordinación. Acción social o secretaria de Gobierno Departamental, para que se convoque al Comité Municipal respectivo, se verifique los hechos y se declare el desplazamiento masivo, elaborando el censo de las familias se entregue a Acción social para que esta entidad determine la pertinencia de convocar al Comité Departamental a fin de que apoye y complemente la atención del desplazamiento masivo.

6.2 cadena de Alerta



Nivel de alerta

- Media: Va desde 50 a 100 personas
- Alta: Va desde 101 a 300 personas

El Comité Departamental una vez recibido el informe de Acción Social al cual se adjunta el acta del Comité Municipal AIPDV y el censo de las familias desplazadas se reunirá con el fin de determinar la pertinencia de su intervención en el propósito de apoyar y complementar las acciones institucionales que se requieran dada la falta de capacidad de respuesta y la urgencia que se presenta.

ACCIONES DE COORDINACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DEL COMITÉ DEPARTAMENTAL AIPDV

Garantizar el apoyo, complementariedad y seguimiento de las acciones previstas en el Plan de Contingencia Departamental en forma articulada con el comité Municipal de AIPDV

Acciones:

1. Informar al Comité Municipal AIPDV sobre la existencia de un desplazamiento masivo, solicitando su declaratoria. Plazo – inmediato.
(La responsabilidad del registro de las personas es responsabilidad de las Personerías Municipales como Ministerio Público).
2. Convocar a las instituciones que hacen parte del Comité Departamental AIPDV una vez Acción Social ha presentado el informe, el acta y el censo.
Plazo – posterior a las 48 horas de ocurrencia de los hechos. Plazo – inmediato
3. Levantar acta de reunión y definir compromisos por cada una de las instituciones para atender la situación humanitaria de emergencia en los componentes de: asistencia alimentaria, hábitat y saneamiento básico, educación y salud y atención psicosocial. Plazo – inmediato

ACCIONES DE MONITOREO DEL CDAIPDV

1. Monitorear el cumplimiento del plan de contingencia.
Cumplimiento - Continuo
2. Conformar un sistema de seguimiento a las medidas tomadas por las diferentes entidades incluidas en el plan de contingencia.
Cumplimiento – Continuo

3. En caso de inobservancia de los compromisos asumidos que no permitan establecer el grado de responsabilidad o de evasión entre los diferentes actores se convocara a una reunión a la Subcomisión de Prevención y Protección del Comité Departamental AIPDV con el fin de ofrecer claridad y establecer los correctivos pertinentes.

Cumplimiento – Inmediato

4. En caso de incumplimiento del plan, presentar quejas por escrito a la(s) entidad(es) responsable dando un plazo de tres días.

Cumplimiento - Inmediato

5. Todas las entidades incluidas en el plan pueden elevar quejas de incumplimiento a la entidad responsable de monitoreo.

Cumplimiento – Continuo

En caso de retorno el Comité Departamental apoyará al Comité Municipal AIPDV con las acciones que permitan el regreso de las familias en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, si pasado el termino de la fase de emergencia las familias desplazadas manifiestan su intención de reubicarse el Comité Municipal de AIPDV, formulara los proyectos de estabilización socioeconómica que serán propuestos al comité departamental incluyendo su cofinanciación para que sean incorporados a PIU.

PROTECCIÓN DE TIERRAS

Garantizar a la población desplazada el acceso a la protección de su tierra conformemente al marco legal vigente.

Acciones:

1. Requerir al Comité Municipal AIPDV que en el marco del Decreto 2007 de 2001 proceda a declarar mediante acto administrativo motivado la ocurrencia de un desplazamiento masivo o en su defecto si no lo hiciera el Comité Departamental AIPDV asumirá esta responsabilidad. Plazo – 24 horas.
2. Apoyar al Comité Municipal AIPDV en la elaboración del informe sobre los predios rurales abandonados precisando la titularidad de los derechos constituidos y las características básicas del inmueble. Plazo – 8 días hábiles.
3. Informar a la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente de la declaratoria y solicitar se abstenga de realizar actos de enajenación o transferencia a cualquier título. Plazo – 5 días hábiles a la presentación del informe.

SEGURIDAD DEL LUGAR DE ALBERGUE

Facilitar los medios para la protección de la población desplazada en el sitio de albergue. Entidad Responsable - Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Policía y Personería.

Acciones:

El Comité Departamental AIPDV promoverá reuniones entre representantes de la PD, Comité Municipal AIPDV y miembros de la Fuerza Pública y Defensoría del Pueblo para acordar las medidas de seguridad que se ofrecerán en los albergues. Plazo – 4 horas siguientes al desplazamiento.

ALOJAMIENTO – SANEAMIENTO BÁSICO – AGUA E HIGIENE

Albergue

Garantizar a la población desplazada alojamiento adecuado durante la emergencia. Entidad Responsable : Comité Departamental AIPDV

Acciones:

1. El Comité Departamental AIPDV una vez el municipio ha definido el sitio que será utilizado como albergue apoyara la capacidad de respuesta del municipio si se encuentra limitado presupuestalmente en lo correspondiente a los albergues colectivos o familiares, el primer respondiente es el Técnico de Saneamiento Básico, funcionario que se encuentra disponible en todos los municipios y que depende administrativamente tanto del IDSN como de las Direcciones Locales de Salud. Las acciones a cumplir en este componente son la vigilancia de suministro de agua segura, adecuada disposición de excretas y residuos sólidos, erradicación de vectores, adecuada manipulación y almacenamiento de alimentos, adecuadas instalaciones físicas para el alojamiento y demás actividades, control de mascotas, otros animales y vacunación de los mismos.
2. En el evento que el municipio no cuente con un sitio adecuado para el albergue el Comité Departamental AIPDV suministrara un albergue móvil (carpa gigante) de fácil instalación.
3. Con el apoyo del ICBF se desplazará la unidad móvil al lugar establecido como albergue con el fin de realizar el acompañamiento social que incluye los componentes de acompañamiento psicosocial, salud mental, espacios de convivencia y lúdica según grupos étnicos.
4. De acuerdo al informe de evaluación presentado por el equipo interdisciplinario el Comité Departamental AIPDV establecerá la pertinencia de entrega de los elementos de ayuda humanitaria para dotación del

albergue, previa formalización de los términos de utilización y destinación de estos insumos.

5. Implementación del plan de adecuación en forma coordinada con los responsables del municipio y los CLOPAD.

ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA – ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Garantizar a la población en situación de desplazamiento los alimentos para su nutrición y sostenimiento durante la emergencia. Entidad responsable –Municipio y Gobernación de Nariño en las primeras 72 horas.

Acciones:

1. El Departamento de Nariño una vez ha establecido que el desplazamiento masivo y la situación humanitaria que se presenta supera la capacidad de respuesta en términos económicos (60 familias) apoyara la gestión de ayuda humanitaria de emergencia – alimentación y nutrición a través de su operador previamente identificado.
2. Esta asistencia humanitaria será entregada a través de las unidades móviles del ICBF quienes según la minuta alimentaria racionalizaran el consumo al interior de los albergues.
3. Acción Social en cumplimiento del acuerdo de entendimiento con el CICR ofrecerá la atención de emergencia después de las 72 horas de la declaratoria de desplazamiento masivo.

SALUD

Garantizar la atención integral en salud a la población por medio de la activación del sistema.

Acciones:

El IDSN a través de la subdirección de seguridad social en salud requerirá por escrito a la Dirección Local de Salud para que active el Plan de Emergencia y ofrezca la atención médica y el suministro de medicamentos a la PD, solicitándose se envíe a la mayor brevedad copia del plan de las acciones adoptadas para tal fin y del diagnóstico epidemiológico.

En el evento que el IDSN dentro de las 24 horas de haberse declarado desplazamiento masivo no lo hiciera, el Comité oficiará por escrito a la subdirección de seguridad social de salud para que actúe de conformidad informándose a los organismos de control sobre tal hecho.

La dirección local de salud brindará la atención médica de emergencia a través de la red prestadora del servicio en salud IPS o por parte de una brigada de salud. Plazo - 24 horas.

En el caso que la Dirección Local de Salud y la ESE Local sean renuentes a la prestación médica de emergencia, la Subdirección de Seguridad Social del IDSN establecerá los correctivos necesarios e informará a los organismos de control dentro de las 48 horas subsiguientes.

La Dirección Local de Salud notificará a las EPS existentes en la zona para que realicen una jornada de atención en salud y atiendan a los afiliados mientras se normaliza la prestación de los servicios.

El IDSN a través de la subdirección de seguridad social de salud velará por que las entidades prestadoras del servicio suministren los medicamentos y exámenes complementarios contemplados en el POS, estableciendo los correctivos necesarios.

El personal médico que forma parte del equipo interdisciplinario e interinstitucional ACCION SOCIAL – IDSN – ICBF realizarán su intervención de manera inmediata y coordinada en las temáticas de vigilancia en salud pública y vigilancia epidemiológica detectando morbilidad, grupos vulnerables, patologías mentales y remisiones a niveles de mayor complejidad. El resto del equipo complementará la acción médica en acciones de acompañamiento social, atención nutricional, atención en salud, atención en los albergues colectivos o familiares, atención psicosocial, salud mental, espacios de convivencia y lúdica según grupos etéreos. Para el efecto, se acordará un plan de acción coordinada que contemple las características de la población afectada.

En el evento que las EPS y la dirección local de salud sean renuentes a la entrega de medicamentos el Comité Departamental AIPDV hará entrega de un paquete de asistencia médica.

ATENCION A NIÑOS Y NIÑAS EN LOS COMPONENTES DE NUTRICION Y ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL A LAS FAMILIAS

Contribuir a la recuperación emocional y al mejoramiento de las condiciones nutricionales de la población en situación de desplazamiento.

Acciones:

El ICBF a través de la unidad móvil implementará un proceso de acompañamiento personal, familiar y comunitario, que contribuye al reestablecimiento emocional y a la recomposición de las redes sociales de las personas que se han visto afectadas por el desplazamiento u otro hecho violento, que incluye actividades como: Diagnóstico psicológico de la población a intervenir, primeros auxilios psicológicos, intervención en crisis, consultoría psicológica individual, familiar y de pareja, valoración psicológica y remisión de casos especiales, talleres sobre pautas de

crianza, relajación mental y sexualidad responsable, terapias grupales: resolución pacífica de conflictos, preparación del duelo y terapias a niños con secuelas psicológicas por la violencia, recuperación emocional de los niños a través de la lúdica, el arte y la cultura, intervención a familias con episodios de violencia conyugal, maltrato infantil y/o abuso sexual, realizar seguimiento de la población que se encuentra en albergues, identificación y fortalecimiento de factores protectores comunitarios, de la familia, la pareja y el individuo, capacitación en pautas de crianza.

En el componente de atención nutricional y alimentario se realizará el diagnóstico del estado nutricional de niños y niñas menores de 12 años, remisión de casos con problemas de nutrición, verificación de entrega de raciones alimentarias, planeación de minutas con listado de mercados y cantidades y organización del comité de alimentos.

En el componente social se realizarán diagnóstico de los problemas familiares, talleres de fortalecimiento de la organización familiar y comunitaria y orientación en la ruta de atención a la PD.

A través de los hogares comunitarios se atenderá la prestación de las niñas y niños en situación de desplazamiento.

EDUCACION

Ingresar a las personas en situación de desplazamiento que se encuentren en edad escolar al sistema educativo, con calidad educativa.

Acciones:

La secretaria de educación departamental solicitará el informe de la evaluación académica a los secretarios o coordinadores educativos que incluya el nivel de escolaridad de los niños, edades, listado de instituciones educativas donde es posible incorporarlos a la normalidad académica, en caso contrario de adoptaran medidas disciplinarias.

La secretaria de educación departamental enviará una comisión de profesionales con el fin de evaluar la situación académica de los niños y niñas en edad escolar y establecer las medidas para asegurar que el 100% de los niños y niñas accedan al sistema educativo o programas flexibles gratuitamente.

Con el fin de garantizar la prestación del servicio la secretaria de educación departamental adoptará las medidas a fin de que exista flexibilidad en la administración de los docentes y en el desarrollo de las actividades académicas para permitir que los niños y niñas sean atendidos en los lugares más próximos albergues o sitios donde se encuentran hospedados.

El Comité Departamental AIPDV a través del IASC gestionará proyectos que permitan el suministro de kits educativos y de uniformes para niños y niñas en situación de desplazamiento que garanticen condiciones de dignidad y equidad para su acceso al sistema educativo.

La coordinadora del centro zonal del ICBF ordenará y vigilará a sus operadores el traslado del servicio de desayunos y restaurantes escolares a los lugares donde se presta el servicio educativo a los niños y niñas desplazados.

La secretaria de educación departamental gestionará ante el IASC la implementación de proyectos que incluyan modelos educativos de emergencia

que permitan la atención educativa con calidad, desarrollo normal de sus actividades académicas, manejo del tiempo libre, estilos de vida saludable y su no incorporación a grupos armados ilegales.

FORTALECIMIENTO ORGANIZATIVO Y CAPACITACION

Organizar un Comité de Coordinación Comunitario para facilitar el trabajo interinstitucional con la población en situación de desplazamiento

Acciones:

La brigada de ayuda humanitaria, la unidad móvil del ICBF, Equipo de emergencia de Acción Social, Defensoría del Pueblo y el coordinador del Comité Municipal AIPDV implementaran el plan de fortalecimiento organizativo con participación de la PD y receptora orientada a difundir la ruta de atención el marco de derechos, manual de administración y reglamento de los albergues, oferta institucional en sus diferentes componentes y mecanismos para lograr la efectiva aplicación del SNAIPDV.

Se conformará un equipo técnico con la participación de los representantes de la PD que se reunirán periódicamente para evaluar el cumplimiento del plan de fortalecimiento y verificar las acciones de fortalecimiento institucional durante la fase de atención humanitaria y post – emergencia.

La Defensoría del pueblo en coordinación con las entidades que hacen parte del IASC desarrollara talleres de capacitación sobre DDHH y DIH.

LOGISTICA Y TRANSPORTE

Medios de comunicación

Garantizar la comunicación entre el sitio de albergue y la entidad responsable de coordinar el plan de contingencia.

Acciones:

La coordinación del Comité Departamental AIPDV dispondrá de un mecanismo de comunicación entre la brigada de ayuda humanitaria y la unidad móvil del ICBF que permita mantener un contacto permanente sobre las acciones implementadas por las diferentes entidades en cumplimiento del plan de contingencia.

El Comité Departamental AIPDV elaborará un directorio de las diferentes entidades que participan en la ejecución del plan de contingencia a fin de mantener una comunicación permanente que permita evaluar el cumplimiento de los compromisos y la atención ofrecida a la PD.}

7. CONCLUSIONES

- La problemática que presenta la población desplazada ha demostrado, que es necesario mejorar los niveles de coordinación y articulación institucional en cumplimiento de la garantía de los derechos ala asistencia humanitaria, especialmente para el reconocimiento a de la dignidad humana.
- Los comités municipales de AIPDV requieren de instrumentos técnicos de planeacion que les permita mejorar su capacidad de respuesta antes durante y después de la emergencia de la ocurrencia de un desplazamiento masivo.
- Los planes de contingencia constituyen los instrumentos de planificación y coordinación de acciones institucionales a nivel local y departamental para lograr una adecuada intervención para la efectiva protección de las comunidades afectadas.
- En el marco de la gerencia social el desplazamiento masivo es considerando como un fenómeno que evidencia una de las mas graves problemáticas del departamento de nariño, los planes de contingencia se constituyen en los instrumentos mas efectivos para identificar las escenarios de riesgo y los posible lugares, donde puede tener ocurrencia un desplazamiento masivo.
- La formulación de los planes de contingencia deben ser el resultado de un proceso de construcción colectiva en la que intervienen los líderes y representantes de las comunidades y las instituciones responsables de atender la problemática donde cada una juega un rol importante.
- En la activación del plan de contingencia y su implementación es necesario que se siga una ruta de atención que garantice verificar el cumplimiento de los compromisos institucionales y la percepción de las familias desplazadas sobre la protección de sus derechos.

BIBLIOGRAFIA

AHUMADA, C. & MORENO A. "El desplazamiento forzado de colombianos hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional", In: *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Centro Editorial Javeriano, 2003.

OACNUDH, ACNUR, CODHES. *Compilación sobre Desplazamiento Forzado. Normas Doctrinas y Jurisprudencia Nacional e Internacional*, Bogotá, 2001.

[3] Plasencia Díaz, Adriana: *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 99.

[4] Bozeman, Barry: *Public Management. The State of Art* , Jossey-Bass , California , 1993, p. 12.

[1]. GTD. Estado de Situación del desplazamiento. Bogotá. Agosto de 2001. P 25.

(2) Instituto Departamental de Salud de Nariño. Consideraciones respecto a la atención humanitaria de emergencia y de la misión medica frente a la problemática del desplazamiento masivo en Nariño. Pág. 1

[3]. (Artículo 1 Ley 387/97).1

[4]. Consuelo Ahumada Beltrán e Álvaro Moreno Durán – *Cuadernos PROLAM/USP* (ano 3 - vol. 1 - 2004), p. 37-66

[5] SALAZAR POSADA, M., HERNÁNDEZ DELGADO, E., MONTOYA DURANNA, A. M. “Oferta para la atención de la población desplazada por la violencia”, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.

[6]. AUTO N° 005 de 2009, Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado

[7]. Camino al despojo y la impunidad Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006 - 2007

Gerencia pública y planes de contingencia en atención al desplazamiento forzado

Luz Angélica Chamorro U.⁹

“Hemos estado aquí casi tres semanas y los niños están exhaustos, pero al menos están saludables. Mi gran temor es que alguno de ellos se enferme”, le dijo una mujer joven con cinco niños pequeños a un grupo del ACNUR

Resumen: Las causas del desplazamiento forzoso en Colombia son diversas, tienen una relación estrecha con los conflictos políticos, sociales y económicos del país se reconoce al conflicto armado y la violencia política como causas generales del desplazamiento. Los desplazamientos, generan una serie de tensiones entre las autoridades y las comunidades receptoras, que pueden agravar la crisis humanitaria intrínseca al desplazamiento mismo. Por esto, es necesario preparar un Plan de Contingencia para enfrentar las emergencias producidas por los desplazamientos masivos. Este plan debe permitir, en primer término, mitigar el sufrimiento que causa en los afectados su situación y, en segundo lugar, dotar a las autoridades, las comunidades desplazadas y receptoras, las agencias de cooperación y ONG interesadas en el tema de un instrumento que genere capacidad organizativa, confianza y efectividad en la respuesta.

La atención a las emergencias, que debe poner en funcionamiento el SNAIPD, debe ser incorporada a los Planes Integrales Únicos. Por lo tanto, la formulación y ejecución de los Planes de Contingencia, es responsabilidad de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Cada Comité deberá formular su Plan de Contingencia teniendo en cuenta las particularidades y realidades de su municipio. Para la formulación, se pueden tomar como referentes los Planes Municipales y Departamentales de Atención y Prevención de Desastres.

Palabras-clave: Plan de contingencia, Desplazamiento poblacional.

Gerencia pública y planes de contingencia en atención al desplazamiento forzado

El presente ensayo tiene como objetivo describir el proceso mediante el cual se formulan los planes de contingencia, se prevén escenarios, se formulan metas o compromisos, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para prevenir y/o brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la Emergencia Humanitaria producida por un desplazamiento Masivo.

Dos ideas enmarcan el interés de adelantar este trabajo: una, mostrar cuáles son las características del desplazamiento por causa del conflicto armado e identificar la importancia de gerencia pública. Tercer aspecto identificar la importancia de los planes de contingencia en la atención a la población en situación de desplazamiento.

Gerencia pública y desplazamiento forzado

La protección y la atención a las comunidades en situación de desplazamiento y en riesgo, es ante todo un derecho, el cual debe ser garantizado por el Estado y por los y por los organismos de Derechos Humanos como sujetos colectivos. Reconocer la heterogeneidad de los pueblos, así como las diferencias existentes es una exigencia para el manejo y atención al desplazamiento.

Un enfoque político de las políticas públicas busca convertirlas en una oportunidad para poner aquellos asuntos claves de las agendas social, económica, ambiental, cultural y política en el terreno de la deliberación pública; ellas deben traducir lo que el Estado y la Sociedad consideran como de interés general, esto requiere involucrar directamente a las organizaciones sociales en la selección de los temas y las estrategias que definen la gestión del desarrollo. Al ser comprendidas y asumidas de esta manera, las políticas expresan los pactos sociales visibilizando los intereses tradicionalmente ocultos de los actores hegemónicos, casi siempre consignados en los planes de desarrollo, las políticas de gobierno y la legislación.

⁹Este artículo Gerencia Pública y planes en atención al desplazamiento Forzado, es una síntesis de una investigación de la Estudiante Luz Angélica Chamorro U. Gerencia Social – CEILAT -

Al plantearse la relación entre la acción gubernamental, el Estado y la sociedad en el marco de las políticas públicas¹⁰

A continuación analizamos dos definiciones. Para Adriana Plasencia, la gerencia pública “se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales” [3]; sin embargo, Barry Bozeman menciona que “la gerencia pública supone una estrategia sobre un proceso gerencial y sobre la intersección de la gerencia y la política públicas” [4].

Antonio Quintín y Adriana Plasencia coinciden en las características que debe tener el perfil del gerente público:

- *Capacidad para gestionar en la complejidad.* La complejidad es un elemento que estará presente en la sociedad y que irá en ascenso. El gerente público debe tener las habilidades necesarias para dar respuestas eficientes a ésta.
- *Capacidad para la movilización del potencial humano de las organizaciones públicas.* Esto implica dotarse de elementos que lo conviertan en un líder y lo centren en la búsqueda de procesos organizacionales que logren dar respuesta a la sociedad.
- *Capacidad para la negociación.* Que le permita atender las demandas de los grupos sociales.
- *Capacidad para actuar como agente de cambio.* Desarrollar las capacidades para el trabajo en equipo, como principio organizador para atender las actividades superiores a la administración pública.
- *Capacidades técnico-políticas.* Debe comprender la interrelación entre las tres variables fundamentales sobre las cuales se actúa: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.

¹⁰ BECERRA LOPEZ Hernán Mario” El asunto de las políticas públicas” Profesor Universidad de Caldas..

- *Sensibilidad ética de la función pública.* Desplegar todas sus capacidades para desarrollar sus funciones dentro de un marco valorativo, de acuerdo a los intereses nacionales y el bien común.

La gerencia pública tiene entonces como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno para lograr un incremento de la gobernabilidad y tener en condiciones de mejora continua los procesos y resolver de manera eficiente los problemas que presenta la sociedad.

Situación del desplazamiento en Colombia

Las causas del desplazamiento en Colombia son diversas, tienen una relación estrecha con los conflictos políticos, sociales y económicos del país se reconoce al conflicto armado y la violencia política como causas principales.

Las fuentes estadísticas en este campo, Red de Solidaridad Social y CODHES, revelan un incremento las dos fuentes coinciden en señalar que durante los dos últimos años, el fenómeno del desplazamiento se intensificó. Como consecuencias de este conflicto se ha visto: la pérdida de tierras así, como sus forma de vida tradicionales los procesos organizativos, la desintegración de las relaciones de identidad los conducen a la miseria, al abandono.

Nariño y desplazamiento Forzado

“Durante los últimos años la problemática del Departamento de Nariño relacionada con el desplazamiento generado por violencia, se ha incrementado (..) pasando el Departamento de ocupar un lugar marginal a uno de los primeros lugares en el ámbito nacional. Una particularidad de los desplazamientos masivos en Nariño, la constituyen los movimientos de población entre veredas, o desplazamientos interveredales algunos de ellos de rápido retorno y otros más complejos como los que vienen ocurriendo en la zona indígena Awa, cuya población ha optado por desplazarse internamente dentro de sus resguardos, concentrándose en instituciones educativas y reclamando a los estamentos públicos y humanitarios la construcción de albergues en sitios estratégicos que les sirvan como sitio de refugio que les permita protegerse en los momentos de crisis u hostilidades que pongan en peligro la vida y la integridad de las personas¹¹.

¹¹Instituto Departamental de Salud de Nariño. Consideraciones respecto a la atención humanitaria de emergencia y de la misión medica frente a la problemática del desplazamiento masivo en Nariño. pág. 1.

Los tres fenómenos más importantes que dan pie a la crisis humanitaria que vive el departamento de Nariño son: Las disputas territoriales entre los actores armados, la lucha contra el narcotráfico y la fumigación de cultivos ilícitos, como también la ausencia de fuerza pública en algunas regiones. La población afectada por el desplazamiento forzado, es población de origen campesino según lo evidencian los estudios realizados por la Conferencia Episcopal de Colombia, CODHES y el mismo Estado Colombiano a través de la Red de Solidaridad Social

“La población campesina ha venido siendo el sector más afectado en términos de desarraigo, quienes en su mayoría son los propietarios de la tierra y a raíz del conflicto armado y diversas expresiones de violencia, han tenido que dejar abandonadas sus propiedades, buscando a su suerte el poder continuar con vida, en medio de la desesperanza e incertidumbre frente a su propio destino. Los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, vienen siendo objeto de la presencia y presión de actores armados en sus territorios. En el caso de los pueblos indígenas, el desplazamiento ha venido aumentándose, aunque en general han preferido permanecer en sus territorios. Por otra parte, la falta de atención de las autoridades locales y nacionales a su problemática está agravando la situación humanitaria [1].

“Entre el año 2001 y el 2005, se registran por parte de ACCIÓN SOCIAL de Nariño 27 desplazamientos masivos, con una tendencia creciente año a año, presentándose el mayor número durante los años 2003 y 2005. Coinciden estas cifras con los mayores niveles o “picos” históricos de registro de población desplazada en el Sistema Único de Registro de ACCIÓN SOCIAL durante los años 2002 y 2003, configurándose una tendencia de desplazamientos desde y hacia el interior del Departamento de Nariño, quedando en segundo lugar de importancia el flujo de población proveniente del Departamento del Putumayo, tala como venia ocurriendo desde el año 1997, cuando se visibilizan las primeras familias de desplazados en la ciudad de Pasto¹².

Según el Instituto Departamental de Salud de Nariño las zonas geográficas y municipios con mayor afectación por los desplazamientos masivos en el periodo estudiado, son el piedemonte costero: Municipio de Barbacoas con seis (6) desplazamientos, Magui-Payan y Roberto Payán con 1 desplazamiento cada uno, Ricaurte Zona Indígena con dos (2) desplazamientos; Litoral Pacífico: El Charco con cinco (5) desplazamientos, Olaya Herrera 1 desplazamiento; Resto del Departamento: Pasto dos (2) desplazamientos, Tablón de Gómez, El Rosario y Leiva con un (1) desplazamiento cada uno. El número total de población desplazada durante el mismo periodo

¹² Instituto Departamental de Salud de Nariño pág. 2.

suma 8805 personas, siendo los desplazamientos más numerosos los ocurridos en la zona indígena de Ricaurte y cabecera municipal de El Charco.

Contextualización teórica del tema

En cuanto a las definiciones sobre el tema, se señala que en el “Informe analítico sobre desplazados forzosos” (febrero de 1992) y en el “Estudio global del Representante General para asuntos de derechos humanos relacionados forzosos” (enero de 1993), la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define a los desplazados como “personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocados por el ser humano y en su propio país” (Oacnudh, 2001: 19).

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público [2].

“El análisis institucional del problema de los desplazados se inició a partir del documento Conpes No.2804 del 13 de septiembre de 1995, donde se establecieron los lineamientos principales para atender el fenómeno. En este documento se definieron como objetivos centrales la atención a la población ya desplazada y la neutralización de las dinámicas de la violencia, que generan fenómenos de desplazamiento. Estos objetivos pretendían ser cumplidos a partir de cuatro estrategias: prevención, atención inmediata, consolidación y estabilización socioeconómica y, finalmente, comunicación e investigación”. [4]

En el proceso de aceptación del desplazamiento forzado como resultado de la violencia política en el país surgió la Ley 387 del 18 de julio de 1997, mediante la cual se reglamenta el Programa para la Atención Integral a la Población Desplazada. Esta ley busca adoptar medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia (Presidencia de la República, 1998). No

obstante, las políticas adoptadas por los últimos gobiernos, relativas al nuevo modelo de desarrollo y a estrategias como el Plan Colombia, van en contravía de las medidas planteadas en dicha ley, como veremos en el estudio sobre el Putumayo¹³.

“En un plano más estrictamente, académico, el tema ha sido abordado desde distintas perspectivas. En primer lugar, están quienes trabajan el marco del conflicto armado interno, como los investigadores del IEPRI, Jaime Zuluaga Nieto (2002) y Mauricio Romero (2002). Este enfoque analiza los distintos procesos políticos, incluido el desplazamiento forzado, a partir de la intensificación y degradación de la guerra y de la relación entre sus diversos actores. Para Zuluaga, la guerra que vive Colombia es el resultado de la ausencia de procesos reformistas que posibilitaran el acceso de los sectores populares a los beneficios del crecimiento económico y de la ciudadanía. A ello se suman los elevados niveles de inequidad y exclusión; la existencia de un Estado incapaz de regular los conflictos sociales, y de un sistema político que ha bloqueado el desarrollo de una democracia moderna. En síntesis, señala que la guerra en Colombia es síntoma de una carencia de institucionalidad democrática, situación que se considera de vital importancia para que se produzca el fenómeno del desplazamiento forzado. Para Romero, por su parte, es fundamental examinar las interacciones entre el campo político legal y las organizaciones ilegales, y las estrategias de los actores regionales para plantear coaliciones con los gobiernos locales¹⁴”.

“Otro enfoque es el que analiza los desplazamientos urbanos, y entre sus representantes se encuentran Gloria Naranjo y Deicy Hurtado, de la Universidad de Antioquia. En sus palabras, el desplazamiento urbano produce un impacto sobre la subjetividad y la transformación de las coordenadas espacio-temporales de los desplazados, que son claves para entender cómo se da “el progresivo cambio del significado del espacio y del tiempo y sus profundas consecuencias en el mundo de los valores, actitudes, las motivaciones, los estilos cognitivos”, situaciones que inducen a “nuevas estrategias, nuevos retos, tensiones y negociaciones en la ciudad”. Este enfoque pretende superar las visiones estigmatizadoras sobre los migrantes y desplazados por la violencia, y propone reconocer cómo los aportes culturales y sociopolíticos de los nuevos habitantes que llegan contribuyen a la configuración de las ciudades (Naranjo y Hurtado, 2002: I).”

Situación Normativa

¹³Consuelo Ahumada Beltrán e Álvaro Moreno Durán – *Cuadernos PROLAM/USP* (año 3 - vol. 1 - 2004), p. 37 x 66.

¹⁴ Consuelo Ahumada Beltrán e Álvaro Moreno Durán. Ídem, pág. 13.

Política Pública. Es un instrumento para la realización de los Derechos; una visión estratégica hacia la superación de las condiciones que generen el desplazamiento y la implementación de soluciones duraderas (reconocimiento, protección, restablecimiento y reparación); y un consenso regional coherente y sistemático de las acciones estatales, gubernamentales, no gubernamentales, públicas y privadas, eclesiásticas, sociales y comunitarias, (ordenanza 6 de 2006). Las políticas para atender el fenómeno del desplazamiento se pueden analizar según el objetivo específico que persiguen y según los problemas y necesidades que quieren solucionar.

Por un lado, están las políticas dirigidas a prevenir el desplazamiento que se concentran en la población en riesgo de desplazamiento. En segundo lugar, se encuentran las políticas de atención humanitaria que buscan atender a la población en el momento en el que ocurre el desplazamiento. Finalmente, están las políticas de estabilización socioeconómica que pretenden generar condiciones adecuadas para la población desplazada en campos como la salud, la educación, vivienda y mercado laboral que permitan a los hogares desplazados alcanzar un nivel de vida aceptable ya bien sea en su lugar de recepción, en su lugar de asentamiento en caso de reubicación o en su lugar de origen en caso de retorno.

“Existe en el plano legal, una oferta normativa que si bien representa un importante logro al reconocer el desplazamiento forzado como tal, la responsabilidad del Estado en su prevención y en la atención integral de la población que lo padece, y al señalar los lineamientos para la apropiación de responsabilidades y el funcionamiento de instancias y estructuras que hagan posible una respuesta definitiva a esta problemática social, en la realidad no pasa de ser en buena parte una oferta más normativa que real, oportuna y en desarrollo. Así lo han señalado estudios previos sobre la oferta para la atención de la población desplazada por la violencia [5].

“La Corte Constitucional manifestó que, en términos generales, las personas desplazadas por el conflicto armado, dadas las circunstancias que rodean el desplazamiento, “quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’ .” [6].

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que entre los fines esenciales del Estado se incluyen los de “servir a la comunidad”, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y “asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales

han sido instituidas “para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Más adelante, el artículo 5º Superior ordena que “el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona¹⁵”.

Todas las partes involucradas en el conflicto armado han tenido responsabilidad en los desplazamientos forzados. Los grupos guerrilleros continuaron infringiendo las normas del derecho humanitario y causando desplazamientos. Los grupos paramilitares, supuestamente desmovilizados, emplearon nuevas modalidades de violaciones a los derechos humanos y siguieron forzando desplazamientos de población. Entre tanto, algunas acciones de la fuerza pública provocaron desplazamientos, no solo por su actitud omisiva con los grupos paramilitares, sino porque en desarrollo de sus operaciones afectaron directamente la vida, la integridad y los bienes de la población civil, obligando a esta última a desplazarse¹⁶..

Estrategias urgentes

“Es de suma prioridad que el gobierno nacional, a través de los principales programas presidenciales, entes centrales y Ministerio Público, consideren de manera especial el problema del desplazamiento en Nariño, a fin de fortalecer el trabajo de las Unidades de Atención y Orientación, permitan una mayor agilidad en la respuesta humanitaria de entidades como ACCIÓN SOCIAL y las agencias operadoras, para que el registro de la población desplazada se realice sin las limitaciones actuales.

Se requiere fortalecer en el nivel local a las Personerías Municipales y/o jueces de la República para que tengan la capacidad suficiente de recibir en forma oportuna y expedita las declaraciones de la población, además del acompañamiento de la Defensoría del Pueblo en la canalización de denuncias y quejas sobre violación de derechos humanos.

Presupuestos los recursos suficientes

¹⁵ AUTO N° 005 de 2009, Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado

¹⁶ Camino al despojo y la impunidad Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006 – 2007.

Es necesario que los entes territoriales del orden nacional, regional y local, asignen dentro de sus presupuestos los recursos (...) en la atención integral de la población desplazada, a fin de asumir la contingencia de la crisis humanitaria, el retorno y el restablecimiento socioeconómico, tomando como base datos reales de población desplazada.

En reuniones del Comité Departamental de atención a la población desplazada en Nariño, se ha considerado que la población afectada por eventos masivos sufre en mayor magnitud la problemática, por cuanto no solamente se trata de la situación del desplazamiento sino también de las constantes amenazas de los actores generadores de violencia armada, el confinamiento en sectores rurales aislados y las restricciones para el acceso de alimentos, asistencia médica, movilización de personas, comunicación y contacto con las instituciones del Estado.

Asistencia técnica

Desde el nivel regional y local, así como desde el punto de vista institucional del sector salud y de los comités de atención a población desplazada, surge la necesidad inmediata de capacitar y brindar asistencia técnica a líderes, funcionarios públicos y miembros de las comunidades afectadas por la problemática del desplazamiento. Esta labor de capacitación requiere desarrollar acciones de tipo preventivo y de protección de derechos, como forma de disminuir y mitigar la intensidad de los efectos que provoca el fenómeno del desplazamiento, fortalecer a las comunidades en el afrontamiento de la problemática con el fin de generar condiciones para el restablecimiento psicosocial y socioeconómico de las poblaciones afectadas, mediante la construcción de proyectos de desarrollo, fortalecimiento organizativo, participación social y convivencia ciudadana.

Se considera necesario solicitarle al Ministerio de la Protección social una especial consideración con el Departamento de Nariño y sus municipios, principalmente los más afectados por eventos de desplazamiento masivo, a fin de reorientar sus prioridades en cuanto a la asignación de recursos para atención en salud y evitar de esa manera la desfinanciación de los entes territoriales, quienes están a la expectativa de que el Instituto departamental les ayude a resolver su déficit financiero y tenga una mayor presencia en las situaciones de emergencia, sin que existan posibilidades de hacerlo por las razones antes expuestas.

Construcción de los planes locales de contingencia

De otra parte, es de suma importancia el acompañamiento técnico que pueda brindar el Ministerio de la Protección Social y otras entidades como la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior en la construcción de los planes locales de contingencia para la atención de eventos antrópicos, a fin de fortalecer la capacidad local, orientar los recursos presupuestales de manera adecuada, y mejorar la capacidad organizativa de las comunidades para la autoprotección¹⁷.

“Apreciamos los esfuerzos de las autoridades para ayudar a la población desplazada, pero aún es necesario hacer más y nosotros haremos todo lo que podamos para complementar la asistencia del Estado”, dijo el Representante Adjunto del ACNUR en Colombia, Roberto Mignone, en El Charco, y resaltó la importancia de actualizar y fortalecer los planes de contingencia¹⁸.

Según información ACNUR – En la boca del río Tapaje, en la región de la Costa Pacífica de Colombia, la pequeña ciudad de El Charco lucha para hacer frente a una de las crisis de desplazamientos masivos más grandes que afectan al país en los años recientes. Con la llegada de más de 7.200 personas desde la parte superior del río, la población de El Charco se ha duplicado en un mes. Esta parte del departamento de Nariño es muy pobre, se encuentra aislada y carece de la infraestructura básica aún para sus habitantes originales.

“Hemos estado aquí casi tres semanas y los niños están exhaustos, pero al menos están saludables. Mi gran temor es que alguno de ellos se enferme”, le dijo una mujer joven con cinco niños pequeños a un grupo del ACNUR que visitó El Charco esta semana. Otras familias han sido acomodadas en el gimnasio, en la escuela, en el piso superior de un edificio en construcción cerca de la plaza principal. Cada centímetro de espacio está ocupado; casi todos duermen en el suelo: hay colchones solamente para una de cada siete personas. La comida se prepara en pequeños braseros abiertos dentro de los edificios.

¹⁷ Instituto Departamental de Salud de Nariño. Consideraciones respecto a la atención humanitaria de emergencia y de la misión médica frente a la problemática del desplazamiento masivo en Nariño. pág. 1.

¹⁸(ACNUR. El Charco, Nariño. Colombia, 20 de abril 2010.

“Sabíamos que había un gran riesgo de desplazamiento y pensamos que estábamos preparados, pero nunca imaginamos la magnitud que la crisis podría llegar a tener”, dijo el alcalde de El Charco, Víctor Candelo, al ACNUR. Añadió que más de 7.200 personas se han registrado como desplazadas desde el 22 de marzo. El río Tapaje está poblado por pequeños asentamientos de comunidades indígenas y Afro-colombianas. Durante años ha habido muy poca presencia del Estado y los grupos armados irregulares han ejercido un fuerte control sobre el área. El Estado colombiano está ahora recuperando territorio a lo largo del río.

“Yo estaba sola en la casa cuando el enfrentamiento comenzó”, manifestó Francisca, quien quedó atrapada bajo el fuego cruzado en el asentamiento de Magdalena. “Las balas venían de todas partes. Cuando cesaron, corrí al río y me fui en la canoa de un pescador”. Poco a poco llega ayuda del Gobierno y de la comunidad internacional, pero la logística para enviar asistencia a esta parte de Colombia es altamente compleja. No hay caminos a través de la espesa selva tropical y los ríos proveen el único medio de transporte. La situación del pueblo cercano de La Tola, donde otras 760 personas se han refugiado, es también muy preocupante.

Desde hace más de un año, el departamento de Nariño ha sufrido uno de los peores enfrentamientos y violencia resultados del conflicto armado dentro de Colombia. Ha habido desplazamientos masivos en varios municipios y grandes partes de la región continúan en alto riesgo. Esta situación permite identificar la necesidad de los planes de contingencia formulados e implementados de manera eficiente.

Planes de contingencia

Las autoridades que integran los Comités Municipales, no cuentan con instrumentos técnicos y de gestión que para logra intervenir efectivamente ante la situación del desplazamiento que se deriva del conflicto armado, y requieren mejorar su capacidad de respuesta administrativa y operativa ante la crisis humanitaria que enfrentan las familias.

Por otra parte, dadas las condiciones de dificultad para capacitación y seguimiento de los procesos, se requiere un instrumento que facilite la actualización se define así la construcción de los planes de contingencia, generando una mayor interacción interinstitucional que agilizará todo procedimiento de intervención en beneficio de la comunidad afectada.

El plan de contingencia es una propuesta para atender una situación posible. Si bien la contingencia es un hecho eventual, la intensidad y la degradación del conflicto armado en Colombia han convertido el desplazamiento forzado en una estrategia frecuente de la guerra. Es una herramienta técnica y metodológica que permite la adopción de medidas ante posibles eventos de riesgo. Con relación a los desplazamientos forzados, los planes de contingencia, permiten generar las condiciones de actuación y adopción de medidas institucionales coordinadas que garanticen la atención del desplazamiento.

Es un proceso mediante el cual se prevean escenarios, se estructura una organización, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo

Los desplazamientos, generan una serie de tensiones entre las autoridades y las comunidades receptoras, que pueden agravar la crisis humanitaria intrínseca al desplazamiento mismo. Por esto, es necesario preparar un Plan de Contingencia para enfrentar las emergencias producidas por los desplazamientos masivos. Este plan debe permitir, en primer término, mitigar el sufrimiento que causa en los afectados su situación y, en segundo lugar, dotar a las autoridades, las comunidades desplazadas y receptoras, las agencias de cooperación y ONG interesadas en el tema de un instrumento que genere capacidad organizativa, confianza y efectividad en la respuesta.

La atención a las emergencias, que debe poner en funcionamiento el SNAIPD, debe ser incorporada a los Planes Integrales Únicos. Por lo tanto, la formulación y ejecución de los Planes de Contingencia, es responsabilidad de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada. Cada Comité deberá formular su Plan de Contingencia teniendo en cuenta las particularidades y realidades de su municipio. Para la formulación, se pueden tomar como referentes los Planes Municipales y Departamentales de Atención y Prevención de Desastres.

Para qué y porque es importante un plan de contingencia

Concreta la decisión política del ESTADO y el acompañamiento de la sociedad civil y la Cooperación internacional, en su conjunto, de reivindicar los derechos vulnerados de aquellos colombianos víctimas de la confrontación armada. El plan se realiza cuando La dinámica de la confrontación armada lo indica. El plan lo formula El Comité Departamental y/o Municipal de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento.

El plan tiene los siguientes propósitos: generar capacidades de respuesta institucional. Propiciar la participación de la sociedad civil y de la cooperación internacional. Fortalecer la descentralización de la Atención a la Población en situación de desplazamiento. Establecer mecanismos de respuesta rápida.

Con relación a los desplazamientos forzados, los planes de contingencia, son una herramienta que permite generar las condiciones de actuación y adopción de medidas institucionales coordinadas que garanticen la atención del desplazamiento. Proceso mediante el cual se prevén escenarios, se estructura una organización, se definen medidas técnicas y se apropian recursos, para brindar una respuesta adecuada y oportuna, a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo. El Plan de Contingencia debe dar cuenta del *enfoque diferencial* de: Género, Étnico, Edad, Discapacidad

En razón del conflicto armado que se presenta en esta zona del Departamento, se consideró de vital importancia elaborar Planes de Contingencia que contenga las pautas de orientación en procedimientos a seguir para atender adecuadamente a la Población en caso de presentarse un desplazamiento masivo.

La existencia del Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia obedece a la necesidad de formular estrategias de intervención que permitan optimizar los recursos humanos, técnicos y locativos con que se cuenta; de tal manera que en la eventualidad de presentarse un desplazamiento se pueda ofrecer una atención oportuna y efectiva

Los planes de contingencia contribuyen a la prevención. Consiste en la identificación, construcción, valoración y difusión oportuna de mapas de riesgo en el municipio, para la adopción de medidas humanitarias, sociales, económicas, políticas, jurídicas y de seguridad adoptadas al afrontamiento de las causas que generen el desplazamiento forzado, para mitigar los riesgos contra la vida, la integridad de las personas, la libertad y los bienes patrimoniales de la población afectada por el desplazamiento; la difusión del Derecho Internacional Humanitario; la asesoría a las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de los planes de desarrollo y de los planes

de seguridad que incluyan programas y proyectos de prevención de desplazamiento (Ordenanza 6 de 2006).

El Plan de Contingencia debe contar con un sistema de monitoreo y seguimiento que incluya indicadores de proceso y de impacto, de modo que se pueda evaluar su funcionamiento durante las fases de preparación y ejecución. Así mismo, es necesario estandarizar reportes de información que, durante la emergencia, permitan hacer los correctivos necesarios a la prestación de la atención humanitaria de emergencia y ejercer control en la utilización de los recursos públicos y privados.

BIBLIOGRAFIA

AHUMADA, C. & MORENO A. "El desplazamiento forzado de colombianos hacia la región andina y su impacto sobre la situación política regional", In: *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Centro Editorial Javeriano, 2003.

OACNUDH, ACNUR, CODHES. *Compilación sobre Desplazamiento Forzado. Normas Doctrinas y Jurisprudencia Nacional e Internacional*, Bogotá, 2001.

[3] Plasencia Díaz, Adriana: *Gerencia Pública*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 99.

[4] Bozeman , Barry: *Public Management. The State of Art* , Jossey-Bass , California , 1993, p. 12.

[1]. GTD. Estado de Situación del desplazamiento. Bogotá. Agosto de 2001. P 25.

(2) Instituto Departamental de Salud de Nariño. Consideraciones respecto a la atención humanitaria de emergencia y de la misión medica frente a la problemática del desplazamiento masivo en Nariño. Pág. 1

[3]. (Artículo 1 Ley 387/97).1

[4]. Consuelo Ahumada Beltrán e Álvaro Moreno Durán – *Cuadernos PROLAM/USP* (ano 3 - vol. 1 - 2004), p. 37-66

[5] SALAZAR POSADA, M., HERNÁNDEZ DELGADO, E., MONTOYA DURANNA, A. M. “Oferta para la atención de la población desplazada por la violencia”, Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.

[6]. AUTO N° 005 de 2009, Protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado

[7]. Camino al despojo y la impunidad Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas 2006 - 2007