



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



UNIDAD PARA LA ATENCIÓN
Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS



**Global
Communities**
Construyendo un Mundo Mejor



Totalmente Financiado
con la contribución de PRAI
"Donación del Gobierno de
Estados Unidos"



SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS PLANES DE CONTINGENCIA, HERRAMIENTAS PARA LA PREVENCIÓN URGENTE

DIRECCIÓN DE GESTIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA SUBDIRECCIÓN DE
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS



SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS PLANES DE CONTINGENCIA, HERRAMIENTAS PARA LA PREVENCIÓN URGENTE

DIRECCIÓN DE GESTIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE
EMERGENCIAS



UNIDAD PARA LA ATENCIÓN
Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

Paula Gaviria Betancurt

Directora General

Camilo Buitrago Hernández

Director Gestión Social y Humanitaria

Ramón Rodríguez Andrade

Subdirector Técnico Prevención y Emergencias

Elaborado Por

Sandra Milena Moreno Hernández

Profesional Especializado - Gestión Territorial

Bogotá, Julio De 2015

Con el apoyo de:



**Global
Communities**
Construyendo un Mundo Mejor



Totalmente financiado
con la contribución de PRM:
"Donación del Gobierno de
Estados Unidos"



TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	4
2. Justificación.	5
3. Reconstrucción del proceso nacional. De la apuesta metodológica al acompañamiento territorial.	6
4. Experiencias regionales.	8
4.1 La experiencia de Antioquia, ¡Ponga a conversar esto pues!	8
4.2 Vigía del Fuerte, Antioquia. ¡La clave está en lo cotidiano!	13
4.3 Trabajar por procesos es retador y resulta más efectivo. Experiencia Dirección Territorial Magdalena Medio.	19
4.4 Cauca, Toribio.	22
4.5 Un plan de contingencia es para las comunidades.	24
4.6 Cúcuta, un ejercicio de coordinación interinstitucional e interagencial.	29
5. Transversalización de enfoques diferenciales.	30
6. Aciertos, lecciones aprendidas.	31
7. Retos.	33
8. Recomendaciones	34

1. Introducción

Desde el año 2012 la Unidad para las Víctimas ha realizado el proceso de asistencia técnica a los entes territoriales del país para llevar a cabo la formulación e implementación de los planes de contingencia. A la fecha más de 600 municipios han avanzado en esta labor. Es este el momento para identificar los aciertos y oportunidades de mejora del proceso. Para ello desde la Subdirección de prevención y emergencias se diseñó una estrategia de sistematización a partir de la reconstrucción de la experiencia, el análisis de algunas experiencias territoriales con funcionarios públicos y delegados de las comunidades, así como la identificación de aprendizajes por parte de actores clave en el proceso implementado, entre ellos los Directores Territoriales de la unidad, así como miembros de los equipos de prevención y emergencias.

En este documento los lectores podrán encontrar lecciones aprendidas y recomendaciones en clave de trabajo interinstitucional e intra institucional establecidas como pistas para avanzar en la implementación de la política pública en prevención. De igual manera, se dejan planteadas inquietudes que comienzan a perfilarse a nivel territorial respecto a las dinámicas que pueden generarse tras la firma de un eventual Acuerdo de Paz y cómo las herramientas definidas y aprobadas para la prevención temprana y urgente se convierten en un soporte para la intervención oportuna y protección de las comunidades.

Desde la Subdirección de prevención y emergencias, presentamos con beneplácito esta publicación toda vez que recoge los esfuerzos desarrollados por un grupo de seres humanos comprometidos diariamente con su labor a nivel territorial y nacional, encontrando y construyendo diversos lenguajes para materializar acciones en la prevención urgente.■

A manera de síntesis algunos datos de interés

Nombre Fase	Descripción	Corte 30/04/15
Fase I	Preparación y Sensibilización: incluye apropiación conceptual, metodológica y jurídica por CTJT y/o SPPGNR	626 municipios
Fase II	Formulación y aprobación: En los CTJT se lleva a cabo la construcción del plan con participación comunitaria (escenarios de riesgo, rutas de respuesta) Se aprueba mediante acto administrativo por alcalde municipal en CTJT	416 municipios
Fase III	Alistamiento y simulacro: Se lleva a cabo la revisión de compromisos, el cumplimiento de los mismos y en los casos en los que resulta pertinente se lleva a cabo la realización de un simulacro, poniendo a prueba con una situación simulada la capacidad de respuesta del ente territorial y la reacción de las comunidades que se encontrarían en riesgo. Sirve como escenario para ajuste y toma de decisiones.	116 municipios
Fase IV	Actualización: se recomienda un año después de la aprobación del plan llevar a cabo un CTJT para realizar la actualización del plan de contingencia. Ahora bien, si la dinámica del conflicto cambia de forma particular o se registra algún evento que revista importancia se deben revisar las rutas de atención y llevar a cabo la actualización del mismo. Para esto se toma como insumo el IRV (Índice de Riesgo de Victimización) los Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento del SAT, así como la relación de eventos de bitácora diaria de la UARIV	27 municipios

2. Justificación

La sistematización de esta experiencia es una acción concreta para la producción de conocimiento y la generación de aprendizajes significativos desde la Subdirección de prevención y atención de emergencias. Esperamos pueda facilitar la apropiación de los sentidos de este proceso, la comprensión teórica y perfilar acciones futuras con una perspectiva transformadora, entendiendo los planes de contingencia, no solo como la herramienta de prevención urgente definida desde la política pública de prevención, sino como el pretexto para repensar la atención de las emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado, con o sin la firma de un acuerdo de paz.

Desde la Subdirección de prevención y atención de emergencias, entendemos la sistematización como un ejercicio de *interpretación crítica* que incluye el ordenamiento y reconstrucción de la labor adelantada por la entidad en trabajo conjunto con los entes territoriales a partir del año 2012, así como el análisis de casos del orden departamental y municipal para la obtención de lecciones aprendidas y buenas prácticas, que a futuro permitan optimizar la intervención. Sistematizar nos permite revisar de forma tranquila, pausada y reflexiva el proceso de diseño, planeación, asistencia, evaluación y seguimiento de la prevención urgente.

La Unidad para las Víctimas cuenta con un cualificado equipo de trabajo a nivel nacional y territorial, capaz de realizar el acompañamiento técnico a los entes territoriales en línea de prevención urgente, para ello 57 enlaces de prevención y emergencias han desplegado la asistencia técnica a través de los subcomités de prevención, protección y garantía de no repetición.

A través de este proceso se ha logrado una muy importante cobertura nacional con presencia en más del 60% de los municipios del país, partiendo de una apuesta de *trabajo con* las autoridades locales impulsando la participación de las víctimas y poblaciones en riesgo por el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley.

Adicionalmente el proceso adelantado por la Unidad para las Víctimas desde la Subdirección de prevención y atención de emergencias en trabajo conjunto con las Direcciones Territoriales desde el 2012 ha sido riguroso y ha *permitido responder* desde los territorios a las emergencias humanitarias producto del conflicto armado colombiano.



Ejes del proceso de sistematización:

Diseño metodológico: entendido como el entramado metodológico diseñado desde la Subdirección de prevención y atención de emergencias, puesto al servicio de los entes territoriales como modelo flexible para la definición de las rutas de atención en la prevención urgente. Incluye las siguientes herramientas:

- Cartilla Planes de Contingencia (Versión 01-2012)
- Anexos de rutas por hechos victimizantes.
- Modelos de simulacros y alistamiento para las emergencias.
- Documento orientador para la transversalización de enfoques diferenciales (Versión No. 01-2014)
- Piezas comunicativas: presentaciones Power Point,
- Entrevista Reportaje Canal Institucional: Programa Reparar para seguir. Capítulo 31¹.
- Documento para mapeo de inclusión de enfoques diferenciales.

1. Para visualizar el video ingresar al siguiente link <https://www.youtube.com/watch?v=9Queaxp-9dY> Recoge la experiencia de construcción, implementación y evaluación del proceso de simulacro de atención de una emergencia humanitaria en el municipio de Baraya Huila.

Articulación intra e interinstitucional. Entendida como aquellos esfuerzos materializados en Prácticas institucionales para llevar a cabo el trabajo conjunto entre entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y aquellas organizaciones humanitarias de carácter nacional e internacional que abordan a nivel territorial la atención de las emergencias humanitarias y/o la asistencia técnica a los entes territoriales para favorecer su preparación y respuesta para la atención de emergencias. En algunas zonas del país este trabajo se potenció a partir de la articulación con los Equipos Humanitarios Locales – EHL

La participación: Haber propuesto un diseño metodológico flexible y orientado a la construcción colectiva con las comunidades y especialmente con los representantes de las víctimas a nivel territorial, hace que exista el interés en el proceso de sistematización por reconocer los aprendizajes y recomendaciones entorno a la participación y las características de la misma durante el proceso de asistencia técnica.

Transversalización de enfoques diferenciales. Más allá de la mirada de la mesa de enfoques de la Unidad para las Víctimas, la sistematización tiene el interés de conocer la lectura que los entes territoriales, equipos de trabajo y en especial funcionarios públicos que han hecho la atención de las emergencias humanitarias tienen respecto a la posibilidad de transversalizar los enfoques

cuando realizan la implementación de acciones para la prevención urgente.

Los elementos enunciados deben ser entendidos como los ejes sobre los cuales giran en el proceso de sistematización las preguntas de interés o los temas en los que estimamos hay un mayor acumulado de conocimiento y lecciones para la entidad y en general para las entidades que hacen parte del Subcomité Nacional de prevención, protección y garantía de no repetición.

Las fuentes de información utilizadas para desarrollar el proceso de sistematización fueron

- Informes de misiones humanitarias de la asistencia técnica elaborados por los enlaces de prevención y atención de emergencias.
- Encuestas aplicadas a los Directores/as Territoriales y a Enlaces de prevención y emergencias de las 20 Direcciones Territoriales de la Unidad.
- Reportes de grupos focales con funcionarios y delegados de comunidades, realizados en 4 departamentos del país durante los meses de marzo a mayo del año 2015.
- Informe taller con equipo nacional de prevención y emergencias, realizado en el mes de febrero de 2015, con participación de 10 personas.
- Reporte de trabajo conjunto entre el equipo de prevención y emergencias y el equipo de retornos y reubicaciones de la Dirección Territorial Magdalena Medio
- Informe de simulacros regionales. ■

3. Reconstrucción del proceso nacional

De la apuesta metodológica al acompañamiento territorial.

De forma cronológica presentamos el proceso desarrollado desde el año 2012 para el diseño e implementación de la asistencia técnica. Este ejercicio es producto de la reconstrucción realizada mediante varios diálogos entre profesionales de la Subdirección de prevención y atención de emergencias y el desarrollo de un taller nacional durante el mes de febrero del año 2015.

Para mayor comprensión de los lectores la información se ha organizado teniendo en cuenta las siguientes categorías:

- Diseño metodológico, apropiación e implementación
- Trabajo interinstitucional e interagencial
- Transversalización de enfoques diferenciales
- Cobertura para la intervención y énfasis de la misma

Normatividad y Legislación: Diseño de la metodología en respuesta al Auto 008/ 2009 y 219/2011 Ley 1448 de 2011 y Decreto 4800 / Transición de la atención de desplazamientos forzados a 11 hechos victimizantes. No existía una mirada de tipo de afectaciones

Denominación	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Diseño metodológico, apropiación e implementación	Revisión documental para diseño. Antecedente Guía para atención de desplazamientos masivos. Acción Social. Apropiación de la metodología por parte del equipo nacional y enlaces territoriales	Se mantuvo entrenamiento a los enlaces de prevención y atención de emergencias.	Se inicia el proceso de revisión y ajuste a la metodología.	Versión No. 02 Guía. Módulo permanente de formación enlaces
Trabajo interinstitucional e interagencial	Unidad lidera proceso de asistencia técnica. Se identifican acciones de organismos internacionales sin coordinación con la entidad. Socialización con organismos humanitarios internacionales, se reciben e incorporan recomendaciones.	Unidad lidera proceso de asistencia técnica. Organismos Humanitarios se suman a los esfuerzos a nivel territorial. Mesa de trabajo con organismos humanitarios para reorganizar intervención ² . Sesiones de trabajo entidades del SNARIV ³	Unidad lidera proceso de asistencia técnica. Se mantiene trabajo a nivel territorial con otras entidades del SNARIV ⁴ Sesiones de trabajo con Ministerio del Interior, oficina de derechos humanos y gestión interinstitucional ⁴ .	Unidad lidera proceso de asistencia técnica. La metodología es ajustada de acuerdo con los aprendizajes logrados. Posicionamiento de avances, resultados e impactos ante el subcomité nacional de prevención, protección y garantía de no repetición
Transversalización de enfoques diferenciales	Primeras recomendaciones del enfoque étnico de la UARIV	Revisión y ajuste de la metodología para inclusión del enfoque de género. Aportes de ONU Mujeres y equipo de Género de la Unidad.	Revisión y ajustes a ruta de VBG / DIIS ⁵ Revisión, aportes y ajustes a la metodología por parte del grupo de discapacidad de la unidad de víctimas. Elaboración documento de transversalización. Recomendaciones para entes territoriales	
Cobertura para la intervención y énfasis de la misma	80 focalizados. 87 intervenidos Fases I y II	80 focalizados 378 intervenidos Fases II y III Inician ejercicios de simulacro Planes municipales	Por demanda 141 intervenidos Fases II y III Planes municipales Aproximaciones al desarrollo departamental	Por demanda 147 municipios (corte abril 31) Fases III y IV Priorización de 15 departamentos para intervención.

Sistemas de información, seguimiento y monitoreo: desde el año 2012 el seguimiento y monitoreo a la asistencia técnica en los planes de contingencia se ha desplegado desde la Subdirección de prevención y atención de emergencias de la Unidad para las Víctimas, para ello mediante base de datos en Excel se mantiene de forma mensual el registro de avance por fases. Es un reto el análisis del orden cualitativo.

El proceso de diseño metodológico y de asistencia técnica brindado por la Unidad ha sido flexible, participativo y ha considerado de manera especial el trabajo interinstitucional

e interagencial como apuesta para avanzar en la sostenibilidad de las intervenciones realizadas para la prevención urgente y la atención de las emergencias humanitarias. ■

2. Participantes: Comité internacional de la cruz roja CICR, ACNUR, Global Communities, Consejo Noruego para Refugiados. IRD
3. Se inicia la articulación con PAICMA, ahora DAICMA para compartir información, socialización de avances, articulación y coordinación nacional y territorial, en el marco del proyecto Unión Europea en 80 municipios del país. Articulación con Campaña Colombiana contra Minas.
4. Se desarrollan talleres conjuntos entre PAICMA – CCCM – CIPRUNNA. Sin embargo se identifican limitaciones para la elaboración de documentos de trabajo conjunto. El mensaje sigue siendo difuso. No son claros los procesos para intercambio de información. No trasciende el intercambio de bases de datos.
5. Revisión y concertación metodológica para asistencia técnica a nivel territorial planes de prevención, planes de contingencia
6. Socialización metodología y anexos con Global Communities para construir guía práctica para atención de víctimas de violencia basada en género. VBG trabajo conjunto con equipo de mujer y género de la unidad.

4. Experiencias Regionales

Plan Departamental de Contingencia.

4.1. La experiencia de Antioquia⁷, ¡Ponga a conversar esto pues!

La construcción del plan de contingencia departamental de Antioquia fue asumida por la administración departamental como un compromiso de trabajo en equipo y sobre todo como una apuesta de coordinación interinstitucional desde el año 2012 con la asistencia técnica del equipo de Prevención y Emergencias de la Dirección Territorial Antioquia de la Unidad para las Víctimas.

El proceso fue liderado por la oficina de Derechos Humanos de la Gobernación en el escenario del Subcomité departamental de prevención, protección y garantía de no repetición.

A través de este texto presentamos algunos aprendizajes, reflexiones y recomendaciones que esta experiencia regional aporta al trabajo en prevención urgente, en el marco de la coyuntura política de los Diálogos de La Habana.

¡Construimos con lo construido! Y a nuestro ritmo propio

Si bien existía una metodología para el proceso de construcción de los planes de contingencia a nivel municipal, diseñada por la Unidad para las Víctimas desde el mes de

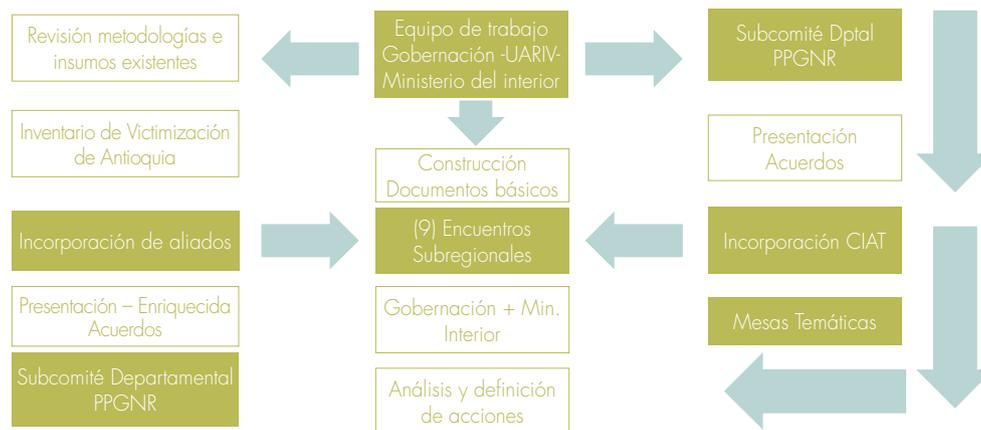
junio del año 2012, la misma no incluyó orientaciones o recomendaciones para formular e implementar un plan de contingencia departamental; de tal manera, que Antioquia perfiló su propio plan de trabajo y para ello tomó elementos que fueron encontrando en el camino, de acuerdo con las palabras utilizadas por Jenny Lopera, líder de la Oficina de Derechos Humanos de la Gobernación, profesional con la que se adelantó una entrevista en profundidad por parte de la Subdirección de prevención y atención de emergencias para llevar a cabo este proceso de sistematización.

Los retos que enfrentaron fueron varios, el primero; actualizar la política de prevención que venía del PIU y tenía que estar en el PAT. El segundo, incorporar de manera simultánea el trabajo del plan de prevención y el plan de contingencia. En otras palabras poner a conversar dos entidades, dos metodologías y diferentes momentos de trabajo.

Adicional a lo anterior, el departamento tenía que dar respuesta a la demanda de los 125 municipios y a las solicitudes del Ministerio Público para el acompañamiento en la formulación e implementación de los planes de contingencia.

En el esquema siguiente se sintetiza el proceso desarrollado para la formulación del plan departamental de contingencia.

Esquema No. 01 Construido a partir del relato institucional durante la entrevista en profundidad



7. Entrevista en profundidad realizada el día 16 de marzo de 2015 por parte de Sandra Moreno Hernández, profesional Especializado Subdirección de prevención y atención de emergencias en compañía de Nora Patricia Ceballos, profesional Universitario Dirección Territorial Antioquia.



Tomar el proceso de la construcción e implementación del plan de prevención y contingencia como un proceso programático, en el que la Gobernación logró juntar los discursos y las misiones institucionales de los diferentes actores presentes en el territorio, es uno de los aciertos que se reconocen por parte de quienes participaron de esta experiencia.

La revisión detallada y rigurosa de la información disponible, en bases de datos, sistemas de información, Informes de Riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, Notas de Seguimiento, Índice de prevención de reclutamiento de la CIPRUNNA, Índice de riesgo de Victimización y especialmente el Inventario de Victimizaciones de Antioquia,⁸ permitió al equipo de trabajo la construcción de los documentos básicos por regiones que luego fueron socializados en el marco del Subcomité Departamental de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición, siendo enriquecidos por los miembros del mismo, así como parte de otros aliados entre los que se destacan: USAID, Campaña Colombiana Contra Minas – CCCM y el DAICMA.

El escenario para la presentación de los avances, validación de documentos y definición de acuerdos de trabajo

fue el Subcomité departamental de prevención, protección y garantía de no repetición, allí contando con la participación de los secretarios de despacho se avanzó en la definición de la agenda de trabajo para desplegar los encuentros regionales. Una vez más el departamento se enfrenta a un reto adicional, la ausencia de presupuesto para llevar a cabo la financiación de los encuentros con la participación de los representantes de las víctimas en cada una de las nueve (9) regiones. El asunto se resuelve con los aportes de diferentes entidades del orden nacional y departamental. La participación de las víctimas se motiva e impulsa.

Una vez se inició la implementación de los encuentros regionales, se incorporó al trabajo adelantado el CIAT quienes estaban implementando una metodología para hacer Análisis de Riesgo fundamentada en las Alertas Tempranas buscando la formulación de planes de prevención a nivel regional. Se abrió el espacio para su participación con la expectativa que la metodología implementada superara el análisis basado en la fórmula Amenaza X Vulnerabilidades / capacidades, pues desde la mirada crítica del departamento de Antioquia, esta última no recogía la complejidad de la dinámica regional.

8. Inventario de Victimizaciones de Antioquia. Documento que recoge de manera sucinta los escenarios de riesgo existentes en cada uno de los municipios del departamento en clave de seguridad.



Incorporados los elementos de la metodología propuesta por CIAT, la Oficina de Derechos Humanos de la Gobernación, junto con el Ministerio del Interior y CIAT presentaron al Subcomité Departamental de Prevención en un encuentro de dos días los hallazgos y escenarios construidos durante las sesiones de trabajo regionales. El Subcomité fue entonces el encargado de realizar el último ejercicio de análisis regional para proceder a la aprobación del texto final.

De forma simultánea se desarrolló el proceso de revisión de las rutas de atención, por medio de mesas temáticas, algunas constituidas en la lógica de los hechos victimizantes y otras por sectores o temas de interés.

El departamento de Antioquia, cuenta con varios escenarios de coordinación e instancias técnicas para la prevención y atención de emergencias. A continuación se mencionan algunos de ellos:

a. Mesa Técnica de AICMA escenario en el que se dio la discusión y construcción de la ruta de atención para víctimas de minas antipersonal, munición sin explotar y

artefactos explosivos improvisados. Esta mesa trabaja de la mano con el subcomité de Rehabilitación y con el subcomité de prevención, protección y garantía de no repetición, entendiendo el proceso como una intervención continua más allá de la prevención y la atención.

- b. Mesa de Protección que se coordina desde el Subcomité con la Unidad Nacional de Protección
- c. Mesa Técnica de Prevención de reclutamiento, en la que hay participación del ICBF y la CIPRUNNA escenario en el cual se están dando discusiones interesantes para abordar el tema del reclutamiento más allá del daño y el impacto del orden individual, se ha hecho una apuesta institucional por definir esquemas de acompañamiento que contemplen la intervención más allá de la desvinculación, realizando un mayor énfasis en el proceso preventivo o en el acompañamiento.
- d. Mesa Técnica Interinstitucional de Desaparición Forzada del Valle de Aburrá, allí se abordan todos los asuntos relacionados con la implementación del mecanismo de búsqueda urgente de personas desaparecida

- e. Mesa Mixta Humanitaria que es un espacio de coordinación para atención de crisis humanitarias. Allí abordan la implementación de las rutas de atención de situaciones de desplazamiento forzado, confinamiento y atentados terroristas. La Gobernación reconoce un ejercicio importante de articulación institucional para la atención de las emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado, especialmente con OCHA a través de la mesa humanitaria y con otros organismos como el CICR, MAPP OEA que aunque no son del Sistema de Naciones Unidas participan como invitados en esta instancia de coordinación.

La secretaria técnica de estas mesas las tiene el subcomité de prevención departamental.

¿Y de la participación de las víctimas en el proceso qué?

Los representantes de las mesas de víctimas fueron invitados por la Gobernación de Antioquia a los encuentros regionales. La financiación de estos encuentros fue lograda mediante una *bolsa común*⁹ en la que varias entidades hicieron aportes económicos, no obstante no fue posible garantizar los gastos de alojamiento y transporte para ellos, lo que en consecuencia generó una participación escasa especialmente en lo regional. Frente a este escenario, la Gobernación decidió realizar la socialización del trabajo en el marco de la Mesa Departamental de Víctimas, allí se dio un ejercicio importante de retroalimentación por parte de los participantes.

En lo regional, la participación se dio en menor escala y estuvo caracterizada por preguntas de los representantes de las mesas municipales de víctimas asociadas a su estado en el registro y las ayudas humanitarias solicitadas, así como sus procesos de indemnización; inquietudes que trataron de ser resueltas por las entidades que estuvieron en el desarrollo de los encuentros, pero que desbordaron desde todo punto de vista el interés de los espacios convocados.

¿Y de la inclusión del enfoque diferencial en todo este proceso qué?

Si bien se reconoce por parte de la Gobernación de Antioquia el proceso que han adelantado desde el año 2012 hasta la fecha para la formulación del plan como un ejercicio

Se requiere un documento que recoja las orientaciones para los departamentos de forma tal que tengan algunas directrices para llevar a cabo la construcción del plan de contingencia departamental

técnico, riguroso, en el que ha habido grandes esfuerzos de articulación interinstitucional, también se reconocen de manera crítica las dificultades que han existido para la incorporación de los enfoques diferenciales. Algunas de ellas asociadas a la rotación de personal de las alcaldías municipales, al desconocimiento de funciones por parte de algunos secretarios y a los limitados tiempos que hay para desarrollar las múltiples tareas que demanda el sistema de atención a víctimas.

Para la incorporación de los enfoques diferenciales el departamento de Antioquia ha recibido asistencia técnica por parte de ACNUR quien puso a disposición del ente departamental una ruta de atención de desplazamientos masivos de comunidades indígenas, la cual incluye algunas pistas para la atención en términos de alimentación, atención psicosocial contemplando el enfoque diferencial étnico.

De igual manera el trabajo conjunto que han realizado con la mesa técnica de AICMA y los subcomités de prevención y de rehabilitación, han favorecido ampliar la comprensión de lo que significa un abordaje diferencial en el marco de una emergencia humanitaria producida por un accidente con una mina antipersonal

Reflexiones

- La existencia de diferentes sistemas de medición de riesgo, índices de prevención, bases de datos, metodologías que no se encuentran en los momentos de aplicación, son elementos que pueden llegar a generar confusiones a nivel territorial, desgastando y prolongando los procesos.
- Se requiere un documento que recoja las orientaciones para los departamentos de forma tal que tengan algunas directrices para llevar a cabo la construcción del plan de contingencia departamental y a su vez brindar la asistencia técnica en el orden municipal. La asistencia técnica brindada por la Unidad para las víctimas, debería entenderse como un apoyo sistemático a los departamentos o

9. Bolsa común de recursos no institucionalizada ni formalizada mediante documento alguno. Surgió más de la buena voluntad e interés particular de cada entidad participante del proceso.



bien como un proceso de transición para la transferencia metodológica desde el orden nacional hacia el orden municipal. El liderazgo debe ser ejercido por los entes territoriales departamentales.

- Es importante diseñar sistemas de información y en particular plataformas informativas que puedan estar al servicio de los departamentos y los municipios del país, para que puedan tener rápido y fácil acceso a la información que ya existe respecto al conflicto armado colombiano, pero que además permitan su actualización con información que se aporta desde los territorios. Las múltiples bases de datos y sistemas de información, actualmente no ponen en diálogos sus múltiples variables, en consecuencia no propician el desarrollo de los procesos de forma ágil.
- A nivel departamental es importante considerar la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios con capacidades de gestión y articulación para la vinculación de las instituciones y organizaciones sociales nacionales e internacionales en este tipo de procesos. Los equipos de trabajo constituidos de forma oportuna tanto a nivel nacional, departamental como municipal favorecen la construcción e implementación de las distintas herramientas de política pública. La alta rotación

así como la inestabilidad laboral del personal que trabaja en el proceso de acompañamiento y atención a víctimas, debilita y resta impacto a las acciones que contemple el Plan de Acción Territorial.

- Con el cambio de gobernantes cada cuatro años, se incrementa el riesgo de reprocesos pues la información y la memoria institucional suelen irse con los mandatarios de los periodos previos. Es clave entonces prepararse institucional y comunitariamente para evitar que se desconozca lo trabajado y que la información se pierda. Realizar procesos de empalme temprano, o ejercicios de rendición de cuentas con participación cualificada y suficiente de las mesas municipales y departamentales de víctimas pueden ser algunas alternativas de manejo.
- Valdría la pena pensar desde el orden nacional y departamental en estrategias para hacer más sencilla la labor de los enlaces de víctimas municipales y departamentales, pues se encuentran desbordados con la cantidad de funciones y tareas que el esquema de trabajo y acompañamiento para la atención, asistencia, prevención y reparación integral a las víctimas contempla actualmente. Lo anterior se sustenta en que al desarrollar el proceso de asistencia técnica para los planes de contingencia municipal muchos enlaces expresaron al departamento la sobrecarga laboral que experimentan con lo que ellos han denominado “arquetipos tan perfectos” de intervención que pretenden sostener con un reducido número de recursos y de personas.
- La Unidad para las víctimas deberá realizar internamente un ejercicio de sus estrategias de coordinación nacional y territorial, en ocasiones se le percibe como una unidad con muchas unidades al interior, en la que cada área busca el cumplimiento de sus objetivos de mediano y corto plazo. La sensación de agotamiento para los entes territoriales a través de sus enlaces y secretarios se expresa de varias maneras.
- Frente al tema de la atención de las emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano, puede llegar a confundirse la respuesta de un ente territorial como una falta de voluntad para el acompañamiento o la respuesta en la inmediatez, no obstante valdría la pena revisar de manera crítica los procedimientos establecidos para llevar a cabo el análisis de estas situaciones pues en ocasiones se encuentran tensiones entre los escenarios de orden político – preventivo y de seguridad: entiéndase comites y subcomités de prevención y protección de y los consejos de seguridad municipal.

- Es un reto prepararnos como país ante un eventual escenario de post acuerdo, de tal forma pueda ser visibilizada y acompañada cualquier situación de emergencia humanitaria que se registre en el territorio nacional. En algunas regiones el temor a la pérdida de la inversión nacional e internacional puede hacer que las rutas de respuesta ante una emergencia tomen caminos diferentes a los definidos en los planes de atención para las emergencias.
- En los planes de contingencia municipal y departamental es clave fortalecer el componente de comunicación, de manera tal que los mecanismos de información para las comunidades, los medios de comunicación local y nacional estén muy bien definidos.
- La responsabilidad para dar continuidad al trabajo realizado en torno a los planes de prevención y contingencia preferiblemente debe recaer en el comité territorial de justicia transicional y/o en su defecto en el subcomité departamental de prevención, protección y garantía de no repetición. Allí muy seguramente continuarán siendo miembros activos del comité o del subcomité personas que hacen parte de la institucionalidad local, independientemente de los periodos de gobierno. Es una forma de considerar la transferencia metodológica y de proceso. Una propuesta para disminuir el riesgo de pérdida de memoria institucional y colectiva.

4.2. Antioquia, Municipio: Vigía del Fuerte¹⁰

¡La clave está en lo cotidiano!

El proceso de construcción del plan de contingencia del municipio de Vigía del Fuerte empezó en el año 2012.

A la fecha el documento se encuentra aprobado por el Comité Territorial de Justicia Transicional mediante decreto del 14 de agosto del año 2013. El municipio con el liderazgo de la Alcaldía Municipal realizó durante el año 2014 el desarrollo del simulacro o fase III del plan para poner a prueba la capacidad de respuesta institucional y comunitaria ante una eventual emergencia humanitaria.

El recorrido por las comunidades permitió identificar elementos desconocidos hasta ahora de la afectación especialmente de comunidades indígenas

En este documento presentamos los aportes de los funcionarios públicos y delegados de las comunidades que hicieron parte de la construcción e implementación del mismo. Están presentados en clave de lecciones aprendidas y fueron recogidos a través del desarrollo de dos grupos focales implementados en el mes de marzo del presente año con la participación de la Dirección de Asuntos Étnicos – DAE, la Subdirección de prevención y atención de emergencias- SPAE y la Dirección Territorial Antioquia de la Unidad para las Víctimas.

Nos encontramos en el recorrido por las comunidades Echamos mano de la memoria colectiva

El diagnóstico del plan de contingencia, fue realizado por la secretaría de gobierno municipal, la personería municipal, el enlace de víctimas y la oficina de la Gestora social del municipio de Vigía del Fuerte. Ellos en trabajo de campo visitaron algunas comunidades de la zona rural para recabar información que permitiera construir la línea del tiempo y los escenarios de riesgo actuales. En este proceso hubo participación de la sociedad civil y en especial de la comunidad educativa.

El recorrido por las comunidades permitió identificar elementos desconocidos hasta ahora de la afectación de las comunidades, especialmente de comunidades indígenas como consecuencia del conflicto armado reciente. Adicionalmente en el trabajo de campo se amplió para los funcionarios que participaron de las misiones de diagnóstico el panorama respecto a la realidad local. En otras palabras había bastante conocimiento y conciencia de lo ocurrido a nivel urbano, sin embargo no tanto a nivel rural y corregimental.

Ir hasta las comunidades fue una forma de resolver la dificultad que registraba el trasladar a los representantes de las comunidades indígenas y afrocolombianas hasta el casco urbano. Los costos se disminuyeron considerablemente.

10. Grupos focales realizados durante los días 17 y 18 de marzo de 2015. Espacios facilitados por Sandra Moreno Hernández, profesional Especializado Subdirección de prevención y atención de emergencias, en trabajo conjunto con Norma Audrey Vergara, profesional Universitario de la Dirección Territorial Antioquia y Sandra Viviana Alfaro, profesional Universitario de la Dirección de Asuntos étnicos - DAE

*“Surge entonces una primera buena práctica:
El acompañamiento en territorio,
La cercanía con las comunidades,
Salir del palacio municipal”*

El trabajo de formulación del plan de contingencia, permitió retomar aprendizajes de diferentes personas de la administración municipal. Los más antiguos residentes del municipio tenían por supuesto mayor recordación de los eventos registrados en el marco del conflicto armado. Se dio entonces un diálogo para unir los fragmentos de la memoria colectiva. Los representantes de la comunidad que participaron de los talleres y que residen en el casco urbano, expresaron también sus saberes y sus recuerdos al respecto, enriqueciendo el ejercicio.

El comité de justicia transicional fue el escenario de presentación, validación y aprobación del plan de contingencia. Desde allí en varias oportunidades se recibieron solicitudes de ajuste al documento del plan de tal forma que este recogiera el mayor número de aportes de los participantes. Concertar fue un reto permanente.

El plan de contingencia municipal de Vigía debió formularse en medio de la afectación directa por eventos recientes del conflicto armado y ante la necesidad de respuesta a otros hechos conexos a la dinámica de la región: los paros madereros, por ejemplo.

Quienes no participaron de las misiones institucionales para recoger información que permitiera la construcción del diagnóstico municipal, tuvieron la oportunidad en el marco de los comités territoriales de justicia transicional de conocer los hallazgos, allí de igual manera se cuestionaron sobre otros escenarios de prevención y respuesta ante una eventual emergencia humanitaria: el contexto educativo fue uno de los elementos de mayor reflexión y análisis.

Fue una oportunidad para conocer lo que se desconocía, fue comenzar a repensarse en el contexto educativo como actuar en la emergencia.

(Hermana Gloria, Rectora Colegio Embera)

¡Hoy tenemos mayor conciencia de nuestra situación!

Los miembros del comité de justicia transicional reconocen el plan de contingencia municipal como un instrumento de planificación, que ordena la respuesta local ante una emergencia y les ha permitido identificar las funciones de cada uno de los miembros del comité, de cada entidad y de cada funcionario.



“ (el plan) ... Ayudó a fortalecer a las comunidades. Ahora ya saben cómo reaccionar, ya saben que deben llamar. En la zona urbana y algunos de la zona rural ya saben cómo reaccionar, tienen reglas de comportamiento. Nosotros hemos tenido eventos donde todo el mundo salía corriendo, despavoridos, aterrorizados, ahora sabemos cómo actuar. Es actuar coherentemente. Es tener claro el camino para responder...” Delegado Municipal de la UMATA.

La Alcaldía de Vigía del Fuerte, avanza actualmente en el diseño de una estrategia de empalme temprano con quienes podrían ser los próximos gobernantes del municipio. Conocen que es alto el riesgo de pérdida de la información y del proceso, de tal manera que desde la voz de la Alcaldesa Local se expresa la importancia de ser claros para que la próxima administración no tenga que arrancar de cero.

En el proceso de empalme se da un papel importante a las comunidades a través de sus delegados, pues parte de la estrategia considera su participación como un elemento fundamental. Un ejercicio de rendición de cuentas y seguimiento a lo construido e implementado. El trabajo a nivel rural sigue siendo uno de los retos de mediano y largo plazo.



Sin trabajo intermunicipal, no hay prevención, ni atención de emergencias con dignidad!

La cercanía geográfica e histórica del municipio de Vigía del Fuerte con el municipio de Bellavista – Bojayá del departamento del Chocó, hizo que el proceso de formulación e implementación del plan de contingencia estuviera cruzado en múltiples momentos por la mirada conjunta de las dos alcaldías municipales. No así con la mirada interdepartamental.

El conflicto armado colombiano y la realidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas residentes en este territorio, no conoce límites territoriales del orden geográfico. Las relaciones existen y están dadas por los vínculos de sangre y de carácter territorial. El río los separa pero los une todo el tiempo, es el alma de la zona. Por lo tanto sigue llamando la atención para varios miembros del comité territorial de justicia transicional la definición de mecanismos de trabajo conjunto entre los municipios que les permitan responder rápidamente y de forma digna ante la ocurrencia de una emergencia humanitaria, no solo en el marco del conflicto armado, sino también ante los desastres de origen natural.

“Hemos tenido la experiencia, ahorita con la gente de Guanguandó, quedamos interconectados por algún lado...vemos el tema en Bojayá, ahorita en los diálogos de paz se está hablando de la zona pacífico. ¡Ojalá trabajemos el tema! ¿Cómo hacer cosas más de este tipo, de seguridad, del plan de contingencia, más comunes entre los dos municipios, de desarrollo...”

Para el desarrollo de la fase III del plan de contingencia, se contó con la participación del alcalde de Bojayá, la personerera y el enlace de víctimas. En ambas regiones hay conciencia respecto a mantener visible las situaciones de riesgo que se registran o que se puedan registrar en los próximos meses en la zona, saben que con el acompañamiento institucional desde los departamentos y desde el gobierno nacional se puede dar una mejor y más rápida respuesta ante eventuales emergencias humanitarias.

¿Y frente a la atención diferencial en una emergencia qué?

Aunque fue un tema que se puso en varias oportunidades en la mesa para el desarrollo del plan de contingencia, su incorporación no resultó sencilla. Por un lado, por la complejidad que los mismos decretos étnicos tienen y por otro por la capacidad de respuesta que el municipio tiene para la atención de las emergencias humanitarias.

Los funcionarios públicos y las personas de las comunidades pueden desarrollar algunas prácticas para la atención diferencial de las comunidades, especialmente de las indígenas y de la población afrocolombiana en una emergencia, pero no necesariamente eso se plasma en un documento. Muchas de estas acciones están circunscritas a prácticas y hábitos que se consideran cotidianos en los territorios.

Al tratar de explorar la atención diferencial se planteó la preocupación respecto a la sospecha por presencia de minas antipersonal en la zona, y cómo este tipo de eventos demandaría mecanismos de respuesta rápida por parte del ente territorial en coordinación con el CRUE departamental. Quizás lo que deba primar antes que la atención diferencial es la atención humanitaria en sí, es decir, volver a retomar el principio humanitario de la atención en la emergencia.

En el grupo focal con funcionarios públicos se abordó de forma general el tema de la atención de una víctima de violencia basada en género – VBG, frente a este tema se hicieron visibles posiciones interesantes que reconocen por un lado prevenciones con el tema, barreras culturales, institucionales y de lengua especialmente con las comunidades

indígenas. Desde algunos de los participantes se invitó a retomar algunas de las experiencias y saberes que las mismas comunidades tienen. Si bien no se reconoció la acción de los actores armados organizados al margen de la ley en este tipo de infracciones al derecho internacional humanitario, si se reconoció como una práctica al interior de algunas de las comunidades indígenas sin que al respecto se hayan registrado denuncias por parte de las mujeres afectadas. Lo anterior, claramente en respuesta a un mecanismo instaurado culturalmente que considera estas prácticas de abuso y sometimiento de las mujeres como un asunto natural y aceptado.

Aprendizajes para la atención de las emergencias humanitarias después de formular y aprobar el plan de contingencia municipal

Después de haber formulado y aprobado el plan de contingencia el municipio enfrentó, un ataque por parte de la guerrilla de las FARC. En el evento no hubo personas heridas ni afectaciones en bienes inmuebles. No obstante la capacidad de respuesta municipal fue puesta a prueba. Para la fecha la alcaldesa se encontraba en la ciudad de Medellín y por lo tanto había una persona delegada en su cargo. A continuación y desde diferentes voces en el desarrollo del grupo focal, retomamos algunos de los aprendizajes

- Todas las personas que hacen parte del comité territorial de justicia transicional deben conocer el plan de contingencia y manejar los canales de comunicación establecidos para responder ante una eventual emergencia humanitaria.
- La comunidad, tanto del casco urbano como de la zona rural debe conocer cuáles son las rutas de atención. No es suficiente tener el plan de contingencia formulado y aprobado. El papel puede documentar cualquier registro. Los simulacros dan la medida de que tan preparados se encuentran unos y otros.
- La alcaldesa lideró e impulsó la realización del simulacro luego de esta emergencia, ese evento permitió recapitular sobre lo sucedido y encontrar oportunidades de mejora, especialmente, en la atención y prevención de la comunidad en riesgo que se encuentra en edad escolar vinculada a las dos instituciones educativas del casco urbano. En el desarrollo del simulacro hubo participación de OCHA, UARIV, Gobernación, comunidad, ICBF y algunos delegados de municipios vecinos. El trabajo articulado entre

las instituciones del estado y los organismos humanitarios facilita la respuesta humanitaria para la atención.

“¡Vea yo estaba en la parte de abajo tomando café, cuando de pronto veo que esta cantidad de gente viene corriendo como loca corriendo y gritando que se metió la guerrilla! Y me quedé como paralizada y hable con Isaac y le dije no te salgas, pero me dijo noooo! es que cuando se mete la guerrilla el establecimiento que primero vuelan es la alcaldía...”

Secretaria de Gobierno Municipal – Ana Patricia.

Es importante salvaguardar la vida de las personas de la comunidad, pero también es importante proteger y salvaguardar la vida de los funcionarios públicos. No hay súper héroes.

En el momento de la atención de la emergencia humanitaria, puede prevalecer el escenario de coordinación en seguridad, el diálogo con fuerza pública y militar es fundamental para garantizar la seguridad de la población civil y mitigar los impactos.

El comité de justicia transicional puede realizarse de forma posterior a la emergencia inmediata. La primera autoridad municipal debe tomar la decisión de instalar el escenario para la coordinación.

“...vea el colegio indígena es para el otro lado y el traqueteo era para allá. Unos muchachos empezaron a correr para arriba... Eso fue un montón de rumores en un minuto. Al otro día que se iban para el monte, que se iban para arriba. Y yo no sé como fue el control. Al otro día que se iban para su casa. Ustedes se van de aquí? Pero ya no había nada... Si los muchachos se van de aquí este pueblo se desplaza! Porque un indicador de que la guerrilla va a entrar es que si los indígenas se van la gente se desplaza... Tuve también una intervención de los cabildos indígenas de Bojayá que me ayudaron a mediar para que no se fueran. A los dos días bajaron los cabildos mayores hicieron reunión con los muchachos y me ayudaron a hablar con los muchachos para que no se fueran porque prácticamente ellos se iban.. Fueron prácticamente dos días sin clases...”

(Hermana Gloria – Rectora colegio Embera)

- Para la atención de las emergencias humanitarias es fundamental considerar la participación de las autori-

dades tradicionales, tanto indígenas como afros y de aquellas otras personas que sean consideradas como fuente de autoridad bien sea política, o espiritual en las comunidades.

- Para el caso de Vigía del fuerte en esta emergencia humanitaria el diálogo por parte de los cabildos indígenas con los estudiantes de la institución educativa Embera fue fundamental para evitar un desplazamiento masivo.
- Es clave conocer previo a una emergencia humanitaria las capacidades de los equipos de respuesta inmediata, especialmente de los equipos de salud. La experiencia en la atención de emergencias humanitarias previas puede marcar la diferencia para salvaguardar la vida propia y la de las comunidades. Lo ocurrido anteriormente puede dar luces sobre las decisiones que se deben tomar. en el caso de Vigía del Fuerte, el equipo de salud tiene experiencia previa en la atención de la emergencia registrada en Bojayá en el año 2002.

“Pero yo tengo una preocupación... y es que como ustedes saben aquí hubo una masacre en un sitio de concentración, en la iglesia... entonces la gente nos sigue eso... los profesores y los papas no van a aceptar que los hijos se queden en un solo lugar... no sé qué otro mecanismo se pudiera implementar... me gustaría conocer como en otros municipios se protegen a sus niños...”

Alcaldesa Municipal Vigía del Fuerte.

En el simulacro se hicieron reuniones con los representantes de los barrios, se identificaron los sectores seguros y el referente en alcaldía para la respuesta en una emergencia.

“(Alcaldesa) yo vengo pensando hace rato y es mi preocupación se dé o no la paz, debemos estar preparados para recibir a las personas que nos lleguen o más preparados aún para un enfrentamiento, nosotros necesitamos una preparación permanente, aquí como les digo la gente está bastante psicosiada, enfermos, y necesitamos ese acompañamiento, por eso le he dicho al presidente que nos empiece a apoyar para resolver.”

- Así como los delegados de las comunidades y representantes de la mesa de participación de víctimas se involucran en el proceso de formulación del plan de contingencia, se recomienda su participación en el di-

seño e implementación de los ejercicios de simulacro. Cada uno tiene una experiencia importante para aportar, no obstante, se recomienda considerar los efectos emocionales que dicha participación puede generar.

Nos enseñaron a encontrar los puntos de salida, estuvo la alcaldía, la psicóloga, las organizaciones, nosotros estamos con la alcaldesa con el grupo PAPSIVI, por medio de teléfono nos comunicábamos con el barrio, preguntábamos que estaba sucediendo, se le decía a la gente que tomara calma, que no se escandalizaran, que no fueran a sufrir un mayor percance. Fue como si fuera una toma.

Delegada de la mesa municipal de víctimas.

¿Qué faltaría para estar preparados?

El municipio de Vigía del Fuerte es auto - crítico respecto a su proceso de preparación para la respuesta a una emergencia humanitaria. A la fecha avanzan en la formulación de un proyecto de infraestructura social y comunitaria para la construcción de un albergue en el casco urbano, mediante un esquema de cofinanciación con el Fondo IDEA de la Gobernación de Antioquia y la Unidad para las Víctimas desde la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias en la modalidad de apoyo a entes territoriales mediante el mecanismo de apoyo en infraestructura social y comunitaria.

El mayor aporte de los delegados de la mesa de víctimas del municipio para definir acciones de prevención en su territorio tiene que ver con los procesos de mediación para la resolución de conflictos en la cotidianidad, evitando que situaciones sencillas se conviertan en foco de violencia. A continuación transcribimos apartes del relato de uno de los delegados de la mesa de participación municipal.

“Me tocó en estos días, mediar en un conflicto entre dos jóvenes. Uno le había prestado plata al otro para que comprara un terreno y este no le había pagado a tiempo. Resulta que uno no cumplió con lo pactado y el otro decidió recuperar su bien de manera violenta porque el otro no le quería pagar. El otro dijo entonces lo mató! Y el otro dijo si me busca también lo mato!

Y otra gente ajena a la situación estaba allí y cuando yo llego encuentro el problema y me meto en medio y les digo “Usted no mata a nadie! Usted es un hombre trabajador, somos gente pensante! Les dije escúchenme que le estoy

hablando en nombre del Señor, somos pobres y somos gente trabajadora. Resulta que tenemos maneras de ayudarme. Imagine que usted es un hombre pescador, usted me ayuda con el pescado y yo con el dinero para comprarle el pescado, imagine que no trae el pescado, entonces ni recibe mi plata, ni yo recibo su pescado. Deje el rencor eso es para otras personas, y nosotros somos hombres de paz. Eso es para otras personas, cuáles son?, no sé. Si el otro le está devolviendo el dinero, y no puede cumplirle con el resto, coja el dinero, para que usted no pierda su negocio, para que no pierda su familia, para que su vida pueda estar en paz y la de la familia también! Si usted lo mata, pierde la libertad, y si él lo mata pierde la vida...entonces se pierde todo!

Eso para ilustrarle respecto a lo que podemos hacer, que necesitamos que haya gente capacitadas para apagar los fuegos, gente que pueda ayudarnos a hacernos más compactos, mas sociables, que nos ayuden a que nuestros niños no vean más la violencia...

Reflexiones:

- Los planes de contingencia deben contar con presupuesto definido. El mismo debe estar reflejado de forma clara en el Plan de Acción Territorial. No hacerlo, es dejar a las buenas intenciones la atención de las emergencias humanitarias. La gestión de recursos, no solo económicos debe ser un bastión del proceso de prevención y atención de las emergencias humanitarias a nivel territorial.
 - Los planes de contingencia municipal y departamental, deberán considerar elementos que favorezcan el diálogo y la respuesta humanitaria en las zonas limítrofes entre departamentos y municipios, especialmente en aquellos en los que por condiciones geográficas o de movilidad de la población por las dinámicas económicas, culturales y poblacionales se produce impacto común. Más allá de lo sectorial es fundamental garantizar la atención de calidad en condiciones de dignidad y oportunidad.
 - El proceso de actualización de los planes de contingencia de forma periódica es fundamental, sobre todo ante un eventual escenario de post acuerdo. Las dinámicas regionales del conflicto muy seguramente van a tener variaciones producto del proceso de desmovilización del grupo armado de la guerrilla de las Farc y la desvinculación de niños, niñas y adolescentes. Las comunidades y los funcionarios públicos de las administraciones municipales comienzan a contemplar escenarios de convivencia conjunta, reconciliación, perdón, pero también dudas y retos para el abordaje.
- El municipio de Vigía del Fuerte en su proceso de formulación del plan de contingencia no consideró en el análisis escenarios posibles ante una eventual firma del acuerdo de Paz en La Habana con la guerrilla de las Farc, con un tanto de escepticismo ante el proceso se avanzó en la formulación del plan desbordados por su dinámica reciente del conflicto en la que está involucrada también la guerrilla del ELN.
 - Es importante analizar en el proceso de formulación e implementación del plan de contingencia los riesgos a los que pueden exponerse los funcionarios públicos o delegados de las comunidades que participen del ejercicio y en caso de ser pertinente definir de forma previa cuál o cuáles serán las estrategias de manejo. En ocasiones en lo cotidiano está la respuesta para implementar medidas que las comunidades ya han desplegado históricamente para su autoprotección. Indagar sobre ellas puede dar pistas sobre medidas rápidas y altamente eficaces.
 - Los impactos psicosociales que ha dejado históricamente el conflicto armado en el país, pueden hacerse mucho más visibles en el momento en el que se registra una nueva emergencia. El manejo de los mismos deberá ser previo a la ocurrencia de las emergencias, se recomienda identificar la oferta local existente para manejar los efectos psicosociales que hay especialmente en la población de NNA, así como en los adultos mayores y la población en riesgo.
 - Es importante transmitir el mensaje a los funcionarios públi-





cos y contratistas que pueden pedir apoyo en el momento de la emergencia es válido independientemente de la función que uno tiene, se vale decir que no se sabe cómo reaccionar. Insistimos no hay súper héroes.

4.3. Trabajar por procesos es retador y resulta más efectivo. Dirección Territorial Magdalena Medio

Desarrollar misiones conjuntas entre equipos de diferentes áreas de la Unidad, puede resultar bastante efectivo para la entidad, pero desgastante para los entes territoriales, dependiendo del enfoque de trabajo y de las metodologías definidas para hacer la aproximación.

La Dirección Territorial Magdalena Medio de la Unidad para las Víctimas tiene acción en cuatro departamentos del país, a saber: Cesar, Bolívar, Santander, Antioquia en un total de 21 municipios. Lo anterior significa la coordinación con cuatro entes territoriales del orden departamental, haciendo más complejo aún los procesos de articulación.

Desde la Dirección Territorial, se han establecido estrategias de acompañamiento para optimizar el recurso pro-

fesional y potenciar la asistencia técnica que como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas brindamos a los entes territoriales.

La clave está en la revisión de las prioridades institucionales, la concertación con las autoridades locales y la comprensión de las realidades frente a las necesidades de la población víctima. Optimizar el tiempo de todos y trabajar por resultados precisos, sin dejar de lado los procesos y los procedimientos.

La Dirección Territorial Magdalena Medio, a través de sus equipos de trabajo de prevención y atención de emergencias y retornos y reubicaciones, generó una sinergia permanente para aprovechar los escenarios de coordinación y política pública con los entes territoriales, llevando a cabo el ejercicio de validación del principio de seguridad para los procesos de retornos y reubicaciones.

La experiencia de la Dirección Magdalena Medio, al trabajar de manera conjunta da cuenta de los logros en términos de:

- a. Haber llevado a cabo la actualización del mapa de riesgos de los planes de contingencia de la región. Lo cual corresponde a la ejecución de la Fase 4 definida en la metodología para la asistencia técnica.
- b. Haber realizado la Georreferenciación de los mapas de riesgo.
- c. Captura, actualización y registro de la oferta institucional existente a nivel local para atención de emergencias humanitarias.
- d. Socialización del IRV (2013) con autoridades locales para aprovechamiento del mismo en la toma de decisiones a nivel territorial.
- e. Asistencia técnica y emisión de recomendaciones a los subcomités de prevención y atención de emergencias y CTJT para el diseño de los planes de acompañamiento a los procesos de retornos y reubicaciones.
- f. Afianzamiento de otros procedimientos como la verificación de hechos victimizantes registrados en BDE, identificación de oferta en torno a la prevención de reclutamiento de NNA.
- g. Impulso a la participación efectiva de la fuerza pública en los escenarios de política pública en prevención.

A continuación presentamos la síntesis del proceso desarrollado para mayor comprensión¹¹.

11. Reporte elaborado a partir de los insumos aportados por Carlos Arturo Hernández, Profesional de Prevención y Emergencias de la Dirección Territorial Magdalena Medio en construcción colectiva con María Yaneth Gómez, profesional de Retornos y Reubicaciones.

Fundamento Normativo	Meta	Escenario	Actividades/Buenas Prácticas
Decreto 4800/2011	Construcción Plan de Contingencia	Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	<p>Dentro de los Planes Operativos o de Trabajo de los Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición se define:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la Población Afectada y/o en Riesgo (Retornos y Reubicaciones Colectivas, Masivas, Individuales y Grupos de Especial Protección), 2. Descripción de Escenarios de Riesgo, 3. Construcción Mapa de Riesgos, 4. Seguimiento a las recomendaciones del IR y INS, 5. Adopción de Recomendaciones por parte de la Fuerza Pública, 6. Verificación de Ocurrencia de Hechos Victimizantes Registrados en Bitácora Diaria de Eventos, 7. Socializar la existencia y ubicación geográfica de los procesos de Retornos y Reubicaciones identificados en los Municipios.
Guía Metodológica Construcción Plan de Contingencia Fase 4 SPAE	Actualización Mapa de Riesgos ¹²	1º Momento: Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inclusión dentro de las Zonas Críticas de Riesgo los Procesos de Retornos y Reubicaciones y las Zonas Geográficas de Riesgo referenciadas en los Informes de Riesgo 2. Identificación por parte de la Fuerza Pública de las Condiciones de Vulnerabilidad de la Población Identificada y/o en Riesgo 3. Identificación de Oferta Institucional (que permita identificar insumos para los Planes de Acompañamiento (Art. 219, 4800/2011), priorizando la intervención de la Fuerza Pública en los procesos de Retornos y Reubicaciones, en coherencia con las acciones de los Planes Integrales de Prevención, Planes de Contingencia y Planes de Acción Territorial) 4. Revisión del Decreto de Conformación del SPPGNR para identificar en el quórum la presencia de los funcionarios competentes de acuerdo a los temas definidos en el Plan Operativo (Director Zonal ICBF, Comandantes Ejército y Policía Nacional)
		2º Momento Reuniones Ejecutivas de Articulación con Fuerza Pública (Brigadas, Comandos y Estaciones de Ejército y Policía)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización y Articulación (Generalidades Ley 1448, Decreto 4800/2011, Protocolo de Retornos y Reubicaciones, Decreto 1377, Derechos Víctimas Fuerza Pública, Deberes de la Fuerza Pública (Participación en los SPPGNR y CTJT, Procedimiento Directiva Permanente 026/2014 MDN)) 2. Definición de Jurisdicción conjunta (Fuerza Pública - UARIV) 3. Socialización de la existencia y ubicación geográfica de los procesos de Retornos y Reubicaciones en las zonas de jurisdicción conjunta 4. Actualización de Directorios Institucionales y Definición de proceso de Verificación de Hechos Victimizantes registrados en Bitácora Diaria de Eventos, como insumos para el monitoreo de las Zonas Críticas de Riesgo
		3º Momento: Reuniones con Agentes de Inteligencia de la Policía Nacional y Ejército Nacional (CI3 BACRIM, CI2 RT, S2) y Ente Territorial (con conocimiento de Oferta Institucional)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidación de información del Ejercicio de Validación del Principio de Seguridad con el fin que los operativos retroalimenten a los Comandantes de Batallones y Brigadas del Ejército, Distritos, Departamentos y Estaciones de Policía lo que ha permitido su adecuada y pertinente participación en los SPPGNR y CTJT 2. Definición de la Semaforización de las Zonas Críticas de Riesgo
Directiva Permanente 026 de 2014	Solicitud de Apreciaciones de Inteligencia	MDN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización de Fechas de Comités Territoriales de Justicia Transicional y Subcomités Técnicos de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. 2. Inclusión no solo de los Procesos de R&R sino de Zonas del Mapa de Riesgos 3. Socialización del Ejercicio de Solicitud de Apreciación de Inteligencia a los Comandantes Locales con el fin de dinamizar la respuesta, dándoles a conocer el procedimiento al interior del MDN y facilitando el ejercicio de Construcción o Actualización de Mapa de Riesgos

12. Si bien el espacio formal para la Actualización del Mapa de Riesgos es el Subcomité de PPGNR, Se han identificado e institucionalizado 2 momentos adicionales mediante los cuales es posible consolidar la información pertinente de primera mano con Oficiales de Inteligencia, Comandantes de Brigadas y Batallones del Ejército, Distrito y Estaciones de Policía y en competencia y participación directa del Ente Territorial)

Fundamento Normativo	Meta	Escenario	Actividades/Buenas Prácticas
Protocolo de Retornos y Reubicaciones	Socialización Metodología de Validación del Principio de Seguridad	Subcomités de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización de la Normatividad que rige el ejercicio y la importancia del mismo (Decreto 1377/2014 y Protocolo de Retornos y Reubicaciones) 2. Detallar el ejercicio de consulta de percepción, la necesidad de consenso para el Concepto y la importancia de que la Fuerza Pública determine los Planes de Acompañamiento y el SNARIV su oferta para minimizar el riesgo. 3. Definición de competencias de los miembros del Comité Territorial de Justicia Transicional en el ejercicio de Validación de Principio de Seguridad 4. Alertar la emisión de recomendaciones que surgirán del ejercicio de Validación de Principio de Seguridad y solicitar seguimiento a las mismas en el marco del SPPGNR
Protocolo de Retornos y Reubicaciones, Directiva Permanente 026/2014 MDN	Validación del Principio de Seguridad	CTJT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización por parte de la Profesional de Retornos y Reubicaciones de la Normatividad que rige el ejercicio y la importancia del mismo (Decreto 1377/2014 y Protocolo de Retornos y Reubicaciones) 2. Socialización por parte del Enlace de Prevención y Atención de Emergencias de los Insumos recolectados en los SPPGNR, Reuniones Interinstitucionales, Apreciaciones de Inteligencia y demás. 3. Identificación y Socialización por parte Enlace de Prevención y Atención de Emergencias de la Fórmula de Obtención de Nivel de Riesgo (Riesgo=Amenaza/Vulnerabilidad) e inclusión de las variables obtenidas dentro del Mapa de Riesgo, de manera que dilucide el ejercicio para los miembros del Quórum, facilite y fortalezca la obtención de su percepción. 4. Definición a su vez del Concepto Definitivo de Seguridad por cada una de las Zonas de Riesgo Identificadas dentro del Mapa de Riesgos. 5. Emisión al CTJT por parte del Enlace de Prevención y Atención de Emergencias de Recomendaciones y Necesidades de Articulación, Concurrencia, Complementariedad y Subsidiariedad del SNARIV, e intervención en términos de acciones pertinentes, recursos logísticos de acuerdo a los hechos victimizantes de mayor incidencia detectados en el ejercicio y contextualizados por los IR y NS del SAT de la Defensoría del Pueblo 6. Definición de la Periodicidad de los ejercicios de Actualización de Mapa de Riesgos y Validación del Principio de Seguridad
Art. 219 Decreto 4800/2011	Definición de Planes de Acompañamiento	CTJT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación, Articulación y Coordinación de la Oferta Institucional puntual de acuerdo a la priorización de Hechos Victimizantes de mayor incidencia o probable, poco probable o inminente riesgo en los procesos de Retornos y Reubicaciones (Fortalecimiento de la oferta del ICBF en zonas donde se detecta Reclutamiento y/o Utilización Ilegal de NINA), Programa DARE (Educación para la Resistencia, Uso y Abuso de Drogas) de la Policía Nacional en zonas donde se detecta tráfico de estupefacientes en menores cantidades etc.) 2. Articulación y Coordinación de Jornadas Integrales para el Desarrollo y Acciones para la Convivencia (Fuerza Pública - Ente Territorial)
Decreto 4800/2011 y CONPES 3726	Articulación Ministerio del Interior	SPPGNR, CTJT y Reuniones Interinstitucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización del Panorama de los municipios de la Región 2. Solicitud de Inclusión de Procesos de Retornos y Reubicaciones en los Planes Integrales de Prevención con acciones concretas dentro de los mismos 3. Definición de Espacios Conjuntos de Capacitación, Acompañamiento y Asistencia Técnica a los Entes Territoriales y Departamentos
Decreto 4800/2011 y CONPES 3726	Articulación con el Departamento	CDJT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud de Asistencia a los espacios municipales 2. Socialización del Panorama de los municipios de la Región con el objetivo de solicitar Concurrencia y Complementariedad a los Entes Territoriales para el fortalecimiento de la Oferta Institucional que permita minimizar el riesgo en las comunidades detectadas 3. Institucionalización de la Mesa de Retornos y Reubicaciones Departamental de Santander para fortalecer y priorizar la toma de decisiones
Decreto 4800/2011 y CONPES 3726	Articulación con Jefes de Prevención y Convivencia Ciudadana de la Policía Nacional	Reuniones de Articulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Socialización de los Planes de Acompañamiento comprometidos al interior de los CTJT 2. Solicitud de Priorización de Zonas 3. Socialización de resultados de Mapas de Riesgos para focalización de su Oferta Institucional y Plan de Acción

4.4. Cauca, Toribio¹³

El proceso de sistematización de plan de contingencia del municipio de Toribío en el departamento del Cauca, se adelantó durante los días 28 y 29 de abril de 2015¹⁴. Priorizar el municipio de Toribío como una experiencia significativa en el proceso de asistencia técnica en formulación e implementación del plan de contingencia responde entre otros elementos a la existencia de un sujeto de reparación colectiva en la zona, así como el papel desempeñado por parte de la comunidad indígena como primer respondiente ante la ocurrencia de una emergencia humanitaria y las alternativas de coordinación que han construido las comunidades con las autoridades locales municipales.

Aprendizajes:

El trabajo de construcción del plan de contingencia se realizó con los presidentes de las juntas de acción comunal, con participación amplia de la comunidad, para dar respuesta a las necesidades existentes a nivel local, tanto en lo rural como en lo urbano. Durante el proceso se llevó a cabo la construcción de la caracterización de la dinámica del conflicto del municipio llevando a cabo el registro a través de la cartografía social y la construcción del mapa de riesgo y línea de tiempo. Este ejercicio permitió a las comunidades indígenas y a la autoridad municipal conocer con mayor detalle los sitios del municipio en los que se habían registrado los hechos victimizantes de forma previa, especificando y reconociendo de la voz de las mismas comunidades, los efectos generados por estos eventos, así como las medidas de atención y respuesta que se habían establecido desde lo institucional y desde lo comunitario durante la emergencia.

Se destacan durante el proceso de análisis el rol desempeñado por los miembros de la Guardia indígena, los líderes del movimiento juvenil, así como los cabildos indígenas, y el especial acompañamiento de las instituciones nacionales e internacionales entre ellas el CICR, la Defensoría del pueblo, alcaldía y la Unidad para la Atención y reparación integral a las víctimas, entre otros.

El proceso de construcción del plan de contingencia municipal facilitó a las autoridades y representantes de las comunidades identificar posibles vacíos y/o brechas durante la atención humanitaria, por escasez de oferta y/o concentración de la misma en alguna zona específica del municipio. De tal manera que pudieron establecerse acuerdos para la coordinación e intervención con las entidades presentes a nivel territorial.

Una familia que había recibido ayuda en tres oportunidades y otras nunca, otras que habían estado en varios sitios de asamblea permanente, porque no estaban suficientemente articuladas las instituciones y la oferta existente.

En el año 2013, desde el Proyecto NASA no se había asumido tan fuertemente el decreto 4633 para las comunidades indígenas y en especial para el acompañamiento durante el proceso de reparación colectiva, estaban acompañando más fuertemente el proceso de formulación e implementación del plan de contingencia para la atención de las emergencias humanitarias registradas en el marco del conflicto interno armado. Ahora, surge la preocupación a nivel de las autoridades municipales respecto a los mecanismos de participación y la frecuencia de la participación por parte de los líderes del proyecto NASA al encontrarse participando en múltiples actividades de diferentes procesos asociados a la implementación de la ley de víctimas 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios.

Se destaca del plan de contingencia del municipio de Toribío, la relevancia que se da por parte de los participantes a los Caminos de acompañamiento / o rutas – protocolos de atención por hechos victimizantes, como se llaman en el plan, en los cuales incluyen como actores fundamentales a los cabildos indígenas siendo ellos/ellas los primeros respondientes ante la eventual ocurrencia de una emergencia humanitaria. Se enfatiza por parte de los participantes la disposición, voluntad y oportunidad en la respuesta por parte de estas personas de las comunidades. En Cauca, Toribío para la atención de las emergencias humanitarias la apuesta local incluye considerar la menor presencia posible de las fuerzas militares de manera tal que las acciones se enmarcan en acuerdos humanitarios de ingreso, atención y acompañamiento a las víctimas, en lógica de acción neutral y sin daño.

13. El proceso se inició desde el año 2013 con acompañamiento técnico desde el equipo nacional de prevención y emergencias y la Dirección Territorial Cauca, a través de la profesional en emergencias y prevención Teresa Eugenia Pretelt y Juan Pablo Dávila. Incluyo realización de conversatorio de seis horas aproximadamente con suficiente participación comunitaria.

14. Participaron del taller Personería Local, Alcaldía municipal de Toribío, presidentes de Juntas de acción comunal, enlace municipal de víctimas, enlace municipal de familias en acción, cogestor Red Unidos, profesional de campo Colombia Responde, Coordinador de Cultura municipal, coordinador del Banco de Proyectos del municipio de Toribío. Profesional de prevención y emergencias Cauca Juan Pablo Dávila.

Adicionalmente la construcción del plan de contingencia permitió a las autoridades municipales y presidentes de las juntas de acción comunal de Toribío:

El trabajo de construcción del plan de contingencia se realizó con los presidentes de las juntas de acción comunal, con participación amplia de la comunidad.

- a. Recordar la historia.** Al ser tantos eventos, se tienden a olvidar cosas. “Con la participación comunitaria, se reconstruyó de mejor manera, si lo hubiera hecho solo la institucionalidad y los líderes de veredas el camino se hubiera quedado por la mitad. Con la participación de las personas en las veredas se pudo reconstruir mucho mejor” (memoria histórica)
- b. Focalización de la oferta institucional:** Con el ejercicio de cartografía social se pudieron identificar los sitios en los que se requería más apoyo para la atención de las emergencias humanitarias. Esto permitió a su vez llevar a cabo el proceso para reorientar los programas que tiene el municipio para la atención de las emergencias humanitarias y acompañamiento a la población civil en general. En otras palabras permitió “Reorganizar la casa”. Direccionar las ayudas humanitarias que provienen de las diferentes entidades del orden local, regional y nacional haciendo un mejor uso de las mismas. El proceso permitió reconocer el recurso humano con el que se cuenta para la atención de las emergencias, potenciando sus habilidades y competencias al tener objetivos comunes. Permitted contar con mayor organización y articulación interna
- c. Consolidar el equipo de atención psicosocial del municipio.** Reconocen que en 2005 quienes brindaron la atención psicosocial fueron otras instituciones UNICEF y otros. Ahora con los programas propios de la alcaldía y de los cabildos (vinculando salud, cultura, educación, otros) se ayudó a organizar, presentar y formalizar algunas cosas que ya se venían realizando a nivel local en la atención psicosocial durante una emergencia humanitaria. El equipo psicosocial cuenta con espacios para brindar la atención durante la emergencia y después de ella. A través de la secretaria de salud departamental y local, así como de la IPS han tenido apoyo para el fortalecimiento del equipo en primeros auxilios, recuperación emocional.
- d. Fortalecimiento de habilidades en líderes veredales:** Los presidentes de juntas de acción comunal jugaron un papel fundamental en el proceso, realizando

formación a las familias de las veredas. Ahora es claro cómo reaccionar, cómo organizar los sitios de asamblea permanente, cómo incrementar los niveles de protección tanto de forma individual como colectiva. La socialización se hizo también a nivel barrial llevando a cabo el ejercicio más allá del contexto del subcomité de prevención, protección y garantía de no repetición. Se identificaron liderazgos por cada barrio para reaccionar ante la ocurrencia de una emergencia, teniendo en cuenta los componentes de la atención inmediata.

- e. Participación comunitaria en la recepción y cuidado de los implementos de respuesta humanitaria:** Los kits entregados para la atención de las emergencias humanitarias fueron recepcionados por las comunidades y tienen claridad para que están destinados.
- f. Mayor conocimiento de la oferta institucional:** Haber formulado el plan de contingencia ha permitido al municipio y la institucionalidad tener mayor claridad de los lugares de concentración y /o protección de la comunidad, realizando allí la intervención del equipo psicosocial (este incluye la participación de educación con docentes, directivos, otros) a través de este equipo se ha dado orientación para la atención de los casos específicos. Se fortaleció la interacción entre la guardia indígena y las instituciones del orden local, regional y nacional para la atención de las víctimas durante las emergencias humanitarias.
- g. Análisis Colectivos:** El contemplar de forma colectiva los problemas de la comunidad ha facilitado encontrar las alternativas de solución, poniéndose de acuerdo para desplegar acciones en el corto, mediano y largo plazo.

Ahora bien se plantean retos interesantes desde el municipio de Toribío para la atención de próximas emergencias humanitarias, con o sin la firma del Acuerdo de Paz con la Guerrilla de las FARC.

- a. Cómo llevar a cabo la Transición entre la atención de la emergencia con los componentes básicos vs la superación de las condiciones de mayor afectación: infraestructura vivienda, reconstrucción de bienes e inmuebles. Teniendo en cuenta la escasa capacidad de respuesta local para dar trámite a las solicitudes o requerimientos prácticos: proyectos de infraestructura, formulación de proyectos.
- b. Cómo superar las limitaciones presupuestales de las instituciones a nivel local, departamental y nacional para llevar a cabo un proceso de mayor acompañamiento territorial que permita entre otras acciones llevar a cabo la actualización del plan de contingencia municipal.
- c. La guardia indígena desempeña un papel fundamental en la atención de las emergencias humanitarias, ella es la encargada de realizar el levantamiento de los censos y registro de las personas y familias que resultan afectadas. De esta manera se constituyen en un apoyo permanente para el ente territorial. Cómo replicar en otras regiones del país este aprendizaje acumulado por las autoridades indígenas, especialmente en aquellas zonas en las que por presión de los actores armados la misma autoridad étnica ve limitada su capacidad de acción y acompañamiento en las comunidades.

4.5. Un plan de contingencia es para las comunidades. Departamento del Meta¹⁵

El trabajo de recolección de información en campo se adelantó mediante entrevistas en profundidad con delegados de las secretarías de gobierno y secretaria de víctimas departamental, además del desarrollo de dos grupos focales, realizados durante los días 13 y 14 de abril de 2015 en la ciudad de Villavicencio.

En el presente artículo se presentan los principales aprendizajes identificados por los participantes en estos espacios. Inicialmente presentamos los aportes de los delegados de las

mesas de participación de víctimas y de forma posterior los aportes de las instituciones que han acompañado el proceso de formulación de los planes de contingencia.

La voz de las víctimas fue escuchada en la formulación de los planes de contingencia.

Participar en las reuniones para la formulación de los planes de contingencia permitió a las víctimas¹⁶:

- a. Tener una red de apoyo para la orientación y atención de las víctimas de hechos recientes.
- b. Generar una red de confianza e impulso para la gestión de la ayuda humanitaria inmediata. En estos casos, el papel de los líderes comunales, presidentes de juntas de acción comunal o veredales fueron clave para la atención.
- c. La reconstrucción de los hechos del conflicto se logró con la participación de las víctimas, no solo desde la mirada de las instituciones a través de sus delegados. Los ejercicios fueron participativos.
- d. El empoderamiento de las comunidades, a través de un mayor conocimiento de las problemáticas de otras regiones y zonas del departamento.
- e. La identificación de mecanismos para hacer seguimiento y monitoreo a la atención que los entes territoriales brindan a las víctimas recientes, trascendiendo de la atención en alimentación y alojamiento, a una atención cada vez más integral, holística y humana.
- f. Mayor apropiación por parte de los delegados de las mesas de participación de víctimas, para conocer que debe hacer cada funcionario y entidad en un tiempo oportuno – inmediato.
- g. Avances en una atención integral, especialmente incluyendo el componente de atención psicosocial en trabajo conjunto desde la Unidad de Víctimas y las organizaciones sociales. Las víctimas como parte de la solución en el acompañamiento individual.
- h. Se amplió la comprensión de los diferentes hechos victimizantes y los diferentes componentes para la atención.

15. Grupos focales adelantados durante los días 13 y 14 de abril de 2015. Participaron delegados de Gobernación del Meta, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Víctimas, ICBF, USAID, DAICMA, Unidad para las Víctimas. Enlaces de víctimas de Mesetas, Puerto Lleras y Fuente de Oro. Delegados de las mesas de participación de Mesetas y Villavicencio. Por parte de la Unidad hubo participación de Sandra Zuleta, profesional de prevención y emergencias de la Dirección Territorial Meta, Miller García, profesional equipo Vejez y Envejecimiento. Sandra Moreno, profesional Especializado Subdirección de prevención y emergencias del equipo nacional.

16. Vale la pena enunciar que el auxilio de transporte y alimentación para las víctimas facilita el acompañamiento en los escenarios y es un recurso vital. Durante el año 2014 este recurso fue aportado por el Ministerio del Interior en cada uno de los municipios.

“Conocemos ahora donde podemos ir a preguntar, donde nos pueden atender...la organización logró un espacio en la UAO¹⁷, allí reunimos a las víctimas, y hacemos recuperación emocional, pues no estamos de acuerdo con la atención médica únicamente. Creemos que tener la mente y el cuerpo ocupado ayuda, así como conocer un arte ayuda.

El objetivo es que aprendan un arte, ... tenemos un enlace con el SENA, tenemos con ellos acuerdo para enseñanza” entramos a ser considerados como seres humanos, no somos el marranito que alimentan y ahí quedo! Tenemos herramientas que nos ayudan para la atención!

Delegada mesa de víctimas municipio Villavicencio.

El trabajo a través de un equipo interdisciplinario, potenció la intervención en prevención urgente.

La Gobernación del Meta cuenta con una secretaria de víctimas, derechos humanos y paz, siendo esta área la encargada de liderar la política de atención a víctimas del departamento e implementar los recursos.

El trabajo técnico para llevar a cabo la formulación del plan de prevención y contingencia del departamento, fue desarrollado desde la Secretaría de gobierno departamental como secretaria técnica del subcomité de prevención y protección a través de profesional universitario - delegado.

Contar con dos secretarías de despacho involucradas en el tema de la atención y acompañamiento en la implementación de la política de víctimas, hace que sea más exigente el ejercicio de coordinación y articulación para la respuesta en prevención y mucho más para la atención de una emergencia humanitaria.

Desde el año 2012, el departamento ha venido avanzando en el proceso de formulación del plan de prevención

integral y de contingencia. No obstante, a la fecha el plan no ha sido aprobado en el marco del comité departamental de justicia transicional.

Se presentó una aprobación preliminar del plan de prevención en el comité de derechos humanos departamental¹⁸. Situación que generó un diálogo interinstitucional concretando una oportunidad de articulación a partir de esta confusión, reiterando que debe ser el escenario del SDPPGNR.

La secretaria de víctimas del departamento informó durante el proceso de sistematización que elevará a Ordenanza el documento de aprobación del plan de contingencia en el mes de agosto del presente año.

Los diálogos respecto a los cambios que podrían generarse en el departamento producto de los resultados de los diálogos de paz en La Habana, no fueron contemplados, ni analizados en el proceso de asistencia técnica al plan de contingencia del orden departamental y municipal¹⁹. No obstante, hace unos meses se constituyó una mesa interinstitucional de análisis de contexto, con participación del ejército, policía, UARIV y Gobernación (Secretaría de Gobierno), con la intención de establecer un espacio técnico de análisis de escenarios de riesgo, impulsada por la Unidad para las víctimas desde la Dirección Territorial Meta y Llanos Orientales. Esta instancia recoge, analiza y organiza información que sirve como insumo al subcomité departamental de prevención, protección y garantía de no repetición de forma periódica.

Desde el año 2013, como apoyo a la Gobernación del Meta, se constituyó una mesa de trabajo técnico interdisciplinaria e interinstitucional para llevar a cabo el ejercicio de asistencia técnica a los municipios para la construcción, aprobación e implementación de los planes de contingencia. En la misma han participado delegados del Ministerio del Interior - Oficina de DDHH, Gestión del Riesgo, ICBF, DAICMA, USAID y Unidad para las víctimas.

Este equipo a través de reuniones periódicas, definió la agenda de acompañamiento a nivel territorial, enfrentando las limitaciones presupuestales, de recurso humano y logístico para el trabajo directo con los entes territoriales.

17. Aproximadamente 300 personas han sido acompañadas desde la organización de víctimas en el escenario de la UAO, brindando orientación, apoyo emocional, acompañamiento. El trabajo se realiza de manera conjunta con el equipo de profesionales de la Unidad de víctimas que hace presencia en las instalaciones. Se destaca por parte de los participantes la tranquilidad y motivación al hacer parte de la solución, entendiendo que no se limita la atención a desplazamientos forzados a través de la entrega de alimentos y suministro de apoyo para alojamiento.

18. El documento allí presentado para ser socializado y aprobado fue construido por un consultor externo, sin que se socializara en el comité territorial de atención a víctimas.

19. Los temas de La Habana como tal no se enuncian además pues en contexto, en el departamento del Meta este tema es sensible, por la presencia de las FARC en los territorios. Sin embargo, se han tenido en cuenta en los análisis los cambios en la dinámica del conflicto de acuerdo con la presencia de actores armados y conflicto de intereses, visibilizados en la plantilla en municipios y departamento como hipótesis de riesgo, que es el escenario posible a enfrentar.

La misma resistencia de los jóvenes a reconocerse como víctimas limita su visibilización y participación en este tipo de escenarios.

Aproximaciones a la incorporación de los enfoques diferenciales.

El departamento es autocrítico en reconocer que en el proceso de formulación e implementación de los planes de contingencia no hubo participación de niños, niñas y adolescentes. En parte, porque se desconocen metodologías específicas para facilitar su participación, de igual manera porque no se tienen identificados los posibles participantes²⁰.

En el departamento de Lejanías, una joven participante hizo presencia relatando su experiencia de vida a propósito del conflicto armado. Desde la mirada de algunos miembros del grupo focal con funcionarios, se considera que la misma resistencia de los jóvenes a reconocerse como víctimas limita su visibilización y participación en este tipo de escenarios. Se ha realizado un proceso de sensibilización con los niños, niñas y adolescentes a través de herramientas audiovisuales, para presentar entrevistas de niños que han sido víctimas de diferentes hechos victimizantes, entre ellos los accidentes con minas antipersonal.

De igual manera se hace referencia por parte de la Gobernación del Meta, a los proyectos: Paz a la joven y Mi vida al derecho, como acciones en prevención de reclutamiento y/o vinculación de niños, niñas y adolescentes, además de la promoción de derechos para los niños y niñas.

Desde USAID invitan a desarrollar una metodología apropiada para trabajar con niños, niñas y adolescentes no solo en los procesos de prevención, sino en la implementación completa de la política de atención y reparación integral a víctimas.

En algunos municipios se indica existen comités de infancia y adolescencia, que podría ser uno de los escenarios en los que se identifiquen los líderes y lideresas que podrían hacer

parte del proceso. A partir del trabajo que se adelanta desde las instituciones educativas se podrían identificar los grupos de especial interés. Todo esto serán decisiones que el comité territorial de justicia transicional o en su defecto el subcomité de prevención, protección y garantía de no repetición deberán tomar.

El tema de la prevención y atención de las emergencias asociadas al reclutamiento y/o vinculación de niños, niñas y adolescentes cobra especial importancia para el departamento, teniendo en cuenta que se han identificado situaciones de reclutamiento perpetradas no solo por integrantes de la guerrilla de las Farc²¹.

El departamento se prepara para llevar a cabo la formulación de los planes de atención integral a víctimas de minas antipersonal con la asistencia técnica del DAICMA a través de la gestora departamental. Para ello contarán con asesores territoriales /gestores locales que brindaran el acompañamiento a los entes territoriales llevando a cabo la construcción de los planes de acción integral. Para la construcción de los mismos se tomarán los insumos que a la fecha el departamento y los municipios han construido para llevar a cabo la formulación e implementación de los planes de prevención integral y de contingencia municipal.

Como buena práctica se identifica la flexibilización que se hizo de la metodología²² diseñada para el plan de contingencia, pues se llevó a cabo la adaptación de la misma teniendo en cuenta los contextos municipales, de tal manera que el equipo interdisciplinario e interinstitucional conformado llevó a cabo antes del acompañamiento territorial, la revisión, así como la preparación de los insumos a emplear durante la construcción de los planes²³.

Se destaca por parte de los participantes el carisma y profesionalismo de quienes hicieron parte del equipo, seres humanos apasionados y carismáticos en su labor diaria.

La voluntad y criterio técnico de los delegados institucionales al espacio de coordinación local, ha sido una de las fortalezas del trabajo en el departamento del Meta. Se

20. En el diálogo se evidencian dudas respecto a quienes podrían ser los participantes. Si bien existe el protocolo de participación de niños, niñas y adolescentes, existen dudas respecto a que características tendrían los niños, niñas y adolescentes que podrían participar. Personeros estudiantiles, delegados de organizaciones juveniles, jóvenes o niños que hayan sido víctimas del conflicto, podrían ser grupos de especial interés.

21. La posible firma del acuerdo de paz con la guerrilla de las Farc, pone sobre la mesa el reto de brindar atención inmediata efectiva y eficiente a los niños, niñas y adolescentes que pudieran ser desvinculados de este grupo armado organizado al margen de la ley. Desde el ICBF hay conocimiento de las causas que llevan a los NNA a vincularse a las actividades ilegales promovidas por los grupos armados en la región. Desde la Gobernación por su parte se ha venido implementando el proyecto Mi Vida al Derecho, para la promoción de los derechos de los NNA, sensibilización, atención, acompañamiento. De igual manera desde el ICBF se han impulsado e implementado a nivel territoriales las jornadas de apoyo para la conformación de los equipos de respuesta inmediata para la prevención y atención de situaciones de reclutamiento de NNA.

22. La revisión de las metodologías y ajuste para definir una para las regiones fue desarrollada por parte del equipo interdisciplinario de las entidades que apoyaron el proceso de acompañamiento territorial.

23. El proceso de flexibilización metodológica incluyó la revisión de las metodologías de las otras entidades que hacen presencia a nivel territorial, extrayendo de cada una los principales aportes para el proceso de formulación e implementación de los planes de acción territorial, de prevención y atención de emergencias.

destaca la participación en la mesa de USAID, aportando criterio técnico, asistencia y experiencia previa a nivel local.

La dinámica local ha permitido identificar que en algunos municipios, se requiere el apoyo del departamento e interinstitucional para impulsar la respuesta y acción local por parte de las autoridades locales. Frente a un escaso número de funcionarios públicos en una entidad y un gran número de solicitudes de diferentes entidades, la acción coordinada por parte del gobierno departamental²⁴, requiere el acompañamiento y el apoyo “fraterno” hacia las autoridades municipales. (A propósito de Mapiripán) se considera como una alternativa el apoyo para convocatoria y respaldo en procesos desde el Ministerio del Postconflicto o la Alta Consejería para la Paz²⁵.

Desde el ICBF se informa del trabajo en encuentros para recuperación de saberes entorno a juegos tradicionales, cosmovisión y vivencia del pueblo JIW, como herramienta bibliográfica que permita el fortalecimiento de la comunidad. Lo anterior en el marco de acciones preventivas.

En algunos municipios en los que se adelantaron encuentros con integrantes de las mesas de participación, se llevó a cabo por parte de la Unidad para las víctimas desde la Dirección Territorial Meta la socialización de avances, como mecanismo para reforzar apropiación.

Retos y reflexiones

- Más allá del ejercicio de formulación y aprobación de los planes de contingencia, el departamento y los municipios deberán avanzar en la implementación de los proyectos que se generaron a partir de ellos. Se identificaron las deficiencias, ahora hay que subsanarlas.
- Las mesas de participación de víctimas han sido fortalecidas, ahora conocen los mecanismos de prevención urgente y se interesan en hacer seguimiento al plan de contingencia.
- Reforzar la participación de víctimas con enfoques diferenciales es otro de los retos identificados a nivel departamental. Cómo subsanar las dificultades o limitaciones económicas existentes para garantizar que haya participación de indígenas, afrocolombianos, niños, niñas y jóvenes, no solo

por parte de los delegados de las mesas de participación, es una cuestión por precisar.

- Los ejercicios de formulación del plan de contingencia, del municipio de Mesetas, permitieron reconocer que entre los grupos poblacionales más afectados por el conflicto armado se encuentran los indígenas. De igual manera las acciones en prevención a implementar en los próximos años, deberán tener un énfasis particular en ellos.
- Es necesario avanzar en la integración y articulación de los programas existentes en el orden departamental y municipal para la prevención temprana y urgente. Se perciben acciones dispersas, que podrían potenciarse con mayor diálogo interinstitucional y comunitario.
- Un plan de contingencia es de todos, las mesas de participación de víctimas juegan un papel importante en la formulación, aplicación y sobre todos en la fase de seguimiento. Es necesario que a nivel departamental y municipal se definan los mecanismos para hacer seguimiento a los compromisos generados desde los planes de contingencia mucho más en un posible escenario de post conflicto.
- Definir planes de acompañamiento especial para los NNA que se desvinculen de los grupos organizados al margen de la ley ante la eventual firma del acuerdo de paz. Lo anterior incluye el fortalecimiento de las organizaciones sociales para apoyar el proceso.
- La transversalización de los enfoques diferenciales ha tenido limitado avance. En términos generales se considera ha habido unos avances en los procesos de caracterización de la población que es partícipe de los proyectos que se ejecutan desde la Gobernación. Se enfatiza en que no cuentan con una herramienta de sistemas de información que permita a los municipios realizar una caracterización completa, a tiempo y de calidad. Es posible que al implementar sesiones de trabajo para sensibilización, apropiación conceptual y normativa se identifiquen mejores alternativas para la apropiación e incorporación de los enfoques diferenciales tanto en los planes de contingencia a nivel municipal como departamental.
- Uno de los retos que identifican como departamento es realizar un proceso de fortalecimiento y socialización de los avances realizados hasta el momento con las nuevas mesas

24. El enlace municipal de víctimas de Mesetas destaca el apoyo recibido en asistencia técnica por parte del ICBF, la Unidad y USAID en una sola jornada de trabajo, recibiendo instrucciones precisas para su labor a nivel territorial. De igual manera desde el DAICMA se destaca la labor del municipio de Mesetas a propósito de las acciones en prevención de minas antipersonal.

25. Los costos de las misiones humanitarias así como las dificultades que impone el difícil acceso geográfico a algunas zonas del departamento, son elementos que evidencian la necesidad de un trabajo articulado entre las instituciones del gobierno colombiano y las organizaciones sociales y comunitarias de carácter nacional e internacional de tal manera que se optimicen los recursos minimizando la acción con daño. Estas misiones requieren planeación, coordinación y definición técnica para un abordaje efectivo.

de participación de víctimas, logrando un mayor posicionamiento del plan de prevención y plan de contingencia.

- El seguimiento y monitoreo a las acciones que quedan establecidas en los planes de acción territorial y en especial a los planes de prevención integral y planes de contingencia es una de las oportunidades de mejora, con la participación de actores institucionales y comunitarios. Más allá de la acumulación de documentos, la implementación de los mismos y ejecución de los recursos hacen parte de los mayores retos. Considerar la instancia de los concejos municipales como escenario para el seguimiento y monitoreo alcanza a ser sugerido por enlaces municipales de víctimas.
- Un reto es mantener la neutralidad de las mesas de víctimas, libre de la presión e incidencia de los partidos políticos y de los grupos armados organizados al margen de la ley. Protegerlas en protección y prevención. Ningún grupo podrá o pretenderá aprovecharse de estos espacios. El subcomité de prevención, protección y garantía de no repetición puede apoyar el acompañamiento preventivo.

"Yo no he pedido sino dos ayudas humanitarias, porque la verdad, no es que me las de mucho orgullo ni nada, sino porque yo tengo una formación, entre los indígenas decimos que tenemos que producir, el mundo es del valiente, jamás del vencido, yo soy porque quiero ser y querer es poder"

Clemencia. Mesa de Víctimas Villavicencio.

- Mantener la coordinación interinstitucional en los procesos de asistencia técnica a municipios para el fortalecimiento de los subcomités municipales y el departamental como escenario de análisis permanente del conflicto y su dinámica,

así como la conversación permanente entre las secretarías de víctimas y gobierno departamental para articular la política de prevención y protección local y regional es fundamental.

4.6. Cúcuta, un ejercicio de coordinación interinstitucional e interagencial

El proceso de asistencia técnica para la formulación e implementación del plan de contingencia del municipio de Cúcuta, inició en el año 2012, de manera tal, que a la fecha ya se ha llevado a cabo la actualización del plan aprobado el 13 del mes de diciembre de 2012.

La actualización del plan, lo cual corresponde a la fase IV de la metodología definida por la Unidad para las víctimas, exige a los municipios la revisión de la dinámica del conflicto en el momento actual, así como la capacidad de respuesta institucional y comunitaria para llevar a cabo la atención de una emergencia humanitaria.

En el caso del municipio de Cúcuta, la Alcaldía municipal contó con el apoyo y asistencia técnica de Global Communities, aliado estratégico en esta labor y con quien la Unidad para las víctimas ha venido trabajando desde el año 2013 los procesos de asistencia técnica para la formulación e implementación de los planes de contingencia en las ciudades de Quibdó, Arauca, Ocaña y Cúcuta.

A través de este artículo pretendemos compartir elementos clave de la experiencia de articulación interinstitucional e interagencial, destacando la labor de Global Communities en el proceso de flexibilización metodológica y acompañamiento técnico hacia el ente territorial.



Cúcuta, desarrolló la experiencia de la Fase III del plan de contingencia (simulacro y alistamiento) involucrando otros tres elementos fundamentales para la cualificación y fortalecimiento de la capacidad de respuesta local²⁶. A saber: capacitación con funcionarios públicos de las instituciones que hacen parte del comité territorial de justicia transicional en (1) Manejo de albergues contando con apoyo de OCHA, (2) Rutas de Atención y mecanismos de coordinación interinstitucional a cargo de la Unidad para las Víctimas y (3) Manejo de abastecimientos Global Communities²⁷.

Adicionalmente y de cara al proceso de visibilización de los delitos contra la libertad e integridad sexual y violencia basada en género, el municipio de Cúcuta, participó en el proceso de construcción y validación de la Guía práctica de atención a delitos contra la libertad y la integridad sexual²⁸.

Este proceso de carácter sistemático y metodológicamente definido a través de espacios de articulación y coordinación interinstitucional se destaca como una experiencia significativa en la asistencia técnica para los planes de contingencia, entre otros por los siguientes elementos:

Se definieron canales de comunicación formal, de carácter escrito hacia los miembros del comité territorial de justicia transicional y en particular desde la Alcaldía de Cúcuta.

Se contó con apoyo de carácter metodológico y logístico por parte de Global Communities, respetando las dinámicas territoriales y construcciones propias de los participantes del proceso a nivel local.

Se definió un guion metodológico para llevar a cabo el proceso de simulacro, precisando con gran detalle los participantes, roles y competencias para la implementación del mismo. Vale la pena destacar que este ejercicio permitió la vinculación de los miembros del Equipo Humanitario Local y de funcionarios del municipio de Ocaña.

Se establecieron acuerdos institucionales para llevar a cabo el proceso de simulacro y actualización del plan de contingencia, definiendo a través de una matriz de

El departamento se prepara para llevar a cabo la formulación de los planes de atención integral a víctimas de minas antipersonal con la asistencia técnica del DAICMA

seguimiento los compromisos, alcances y responsables de cada uno de los componentes para la atención de las emergencias humanitarias. En el proceso hubo participación de la Personería Local, Secretaria de Gobierno, ICBF, Secretaria de planeación, Unidad para las Víctimas desde la Dirección Territorial Norte de Santander, Global Communities, Secretaria de Salud, Defensa Civil, Secretaria de Salud, Secretaria de Cultura, Defensoría del pueblo, INSALUD, IMRD, Fuerza Pública, Policía Nacional y Oficina Asesora de Comunicaciones de la Alcaldía de Cúcuta.

Durante el proceso de formación así como durante la implementación de las fases de simulacro y actualización del plan de contingencia, se destaca el reconocimiento de saberes de cada uno de los participantes, partiendo del acumulado profesional y vivencial de quienes hicieron parte del proceso.

Se establecieron para todo el proceso cuatro ejes fundamentales para el desarrollo: Coordinación interinstitucional, atención oportuna, dignidad y protección.

Los participantes del proceso resaltaron en el componente de coordinación interinstitucional, la disposición de la entidades a realizar acciones conjuntas y encaminadas a la garantía de derechos, en atención oportuna, la necesidad de garantizar la atención a las víctimas de forma eficiente y eficaz, en dignidad, la obligatoriedad de los funcionarios responsables de atención de brindar información pertinente y de manera respetuosa a las víctimas, así como la importancia que las ayudas brindadas conlleven dicha característica de dignidad.

Se definieron Formatos específicos para llevar a cabo la evaluación del simulacro y capacitaciones.■

26. Objetivos de la capacitación: Fortalecer las habilidades prácticas y precisiones conceptuales para la atención de una emergencia humanitaria de tipo masivo ocasionada por el conflicto armado. Facilitar el reconocimiento de roles, competencias y mecanismos de coordinación institucional para la atención de la emergencia a partir de cada uno de los componentes de los Protocolos de Atención a Desplazamientos Masivos y Delitos contra la Libertad y la Integridad Sexual del Plan de Contingencia. Contenidos temáticos: Conceptos y nociones generales sobre la atención de emergencias humanitarias. Rutas de Atención a Desplazamientos Masivos y Delitos contra la libertad y la Integridad Sexual. Escenarios y mecanismos de coordinación institucional para la atención de emergencias humanitarias. Recomendaciones para el manejo de abastecimientos durante la atención de desplazamientos masivos. Aspectos generales sobre el simulacro de atención a desplazamientos masivos.

27. Se definió una estrategia de trabajo de (8) ocho horas para la capacitación en estos temas, previa concertación con los participantes y miembros del comité territorial de justicia transicional.

28. Trabajo conjunto que se adelanta por parte de Global Communities a través de la Organización xxxxx, con ejercicios similares de construcción en las ciudades de Ocaña, Arauca y Quibdó.

5. Transversalización de enfoques diferenciales

Para incorporar los enfoques diferenciales en el proceso metodológico y de asistencia técnica en los planes de contingencia, la Unidad, desde el año 2012 desplegó varios ejercicios de trabajo conjunto con la mesa de enfoques constituida al interior de la entidad y liderada desde la Dirección General. Fue así, como en el año 2012, el grupo de Mujer y Género, la Dirección de Asuntos Étnicos emitieron unas primeras recomendaciones a la metodología y durante los años 2013 y 2014 se incorporaron también los aportes de los grupos de Envejecimiento y Vejez, Discapacidad y Niños, niñas y adolescentes.

Este proceso de incorporación de enfoques se materializó a través de un primer documento orientador construido de forma colectiva con los aportes de los distintos grupos diferenciales. El mismo fue socializado con los entes territoriales del país y en el marco de los comités territoriales de justicia transicional y los subcomités de prevención, protección y garantía de no repetición se profundizó.

Durante el año 2015 se retomó el proceso de trabajo conjunto con la Mesa de enfoques de la Unidad, y se avanzó en el desarrollo de misiones conjuntas a nivel territorial para identificar la apropiación que los entes territoriales hicieron de las recomendaciones emitidas durante el año 2014. En este trabajo se realizaron ejercicios exploratorios en las ciudades de Vigía del Fuerte (Antioquia), Toribío (Cauca) Quibdó (Chocó) Arauca (Arauca) y Villavicencio (Meta) Durante estas misiones se adelantaron grupos focales con funcionarios públicos que participaron del proceso de asistencia técnica así como con delegados de las comunidades quienes dieron sus opiniones respecto a lo qué significó la incorporación de la atención de las emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado desde un enfoque diferencial.

A continuación relacionamos de manera sucinta los principales aprendizajes y buenas prácticas identificadas_

a. No se ha avanzado a nivel territorial en la definición de estrategias para llevar a cabo la construcción y socialización de los planes de contingencia que tienen habilidades y capacidades especiales. En el Cauca se hizo

la contratación desde el municipio de Toribío de una consultoría para llevar a cabo la construcción de herramientas en lenguaje de señas, de igual manera se conmemora el día blanco 3 de diciembre de cada año para exaltar la labor y vida de las personas con capacidades especiales.

- b. Aunque hay conciencia de la necesidad de adecuar las instalaciones físicas de los sitios destinados para alojamiento temporal ante una emergencia humanitaria, están pendientes las adecuaciones o mejoras para facilitar el acceso a las personas que presenten algún tipo de discapacidad
- c. Se requiere implementar estrategias para formación, sensibilización de personal que pueda llevar a cabo la atención y acompañamiento de las personas que tienen habilidades / capacidades especiales.
- d. Los bancos de proyecto de las alcaldías municipales deberán afinar los proyectos que se formulan o reciben teniendo en cuenta que estos incorporen los enfoques diferenciales para la atención de personas con habilidades y capacidades especiales.
- e. La evacuación de NNA en el medio de eventos del conflicto (hostigamientos, combates) es clave considerar previamente: la construcción de las instalaciones /centros educativos y la participación de la población civil para llevarla a cabo. (el papel de maestros, guardia indígena, mujeres y persona mayor para la orientación y acompañamiento) son clave. La promoción de comportamientos seguros y de auto protección.
- f. Las oficinas de planeación municipal y departamental deberán contemplar e impulsar la construcción de las instituciones educativas y /o entornos protectores para los NNA en zonas seguras, distantes de sitios de concentración de fuerza pública, cantones militares, o similares.
- g. Las personas mayores pueden convertirse en un factor decisivo en el proceso de identificación de necesidades y la toma de decisiones para la formulación efectiva de Planes de Contingencia y el fortalecimiento de grupos vulnerables.■

6. Aciertos y lecciones aprendidas

Aciertos:

La diferenciación de roles entre las direcciones territoriales y el equipo nacional de la Subdirección de prevención y atención de emergencias, respetando las competencias para la asistencia técnica ha sido acertado teniendo en cuenta la especificidad de tareas a realizar y la experticia de los equipos.

Grupo de emergencias – gestión territorial

- Diseño metodológico.
- Asistencia y Orientación Técnica a Direcciones Territoriales.
- Seguimiento y Monitoreo mensual.
- Respuesta a requerimientos del Ministerio Público.

Grupo de prevención

- Revisión de la guía metodológica.
- Impulso para desplegar las recomendaciones de los IR y NS que están asociadas a la asistencia técnica en planes de contingencia.
- Revisión del enfoque diferencial de NNA en la metodología y los planes de contingencia.
- Sugerir estrategias o protocolos en prevención reclutamiento de NNA a partir de la política nacional.

Direcciones territoriales

- Despliegue de la asistencia técnica a nivel municipal y departamental.
- Registro y soporte documental del proceso
- Emisión de alertas a Ministerio Público Local

Grupo de apoyo administrativo, financiero

- Respaldo al proceso para facilitar los trámites de transporte, suministro de materiales, comisiones y entrega de kits de albergue para la atención de las emergencias humanitarias.

Contemplar las rutas de intervención por hechos victimizantes en la guía metodológica favoreció la sensibilización y visibilización de los mismos.

Se tienen importantes resultados con corte al 31 de abril de 2015, fecha en la que **416 planes de contingencia municipal han sido aprobados.**

En el siguiente recuadro relacionamos el detalle de las rutas de atención incluidas en los mismos diferenciando por hecho victimizante:

- **232 municipios** han construido la ruta para atender un eventual desplazamiento forzado
- **219 perfilaron** la ruta para atender de forma inmediata homicidios y masacres
- **174 municipios** cuentan con la ruta para atender amenazas e intimidaciones
- **201 han construido** la ruta para atender riesgo de vinculación de niños, niñas y adolescentes
- **201 municipios** se prepararon para responder ante eventuales acciones armadas
- **178 trabajaron** en la construcción de la ruta para la respuesta inmediata ante un accidente por minas antipersonal, (MAP MUSE AEI)
- **197 construyeron** la ruta para desaparición forzada
- **165 abordaron** el tema de delitos contra la libertad e integridad sexual
- **144 el secuestro**
- **133 despojo** de tierras y
- **129 posibles** casos de tortura

La participación de delegados de la mesa de enfoques durante el proceso de sistematización permitió

Visibilizar los enfoques diferenciales en cada una de las fases contempladas en los planes de contingencia, dando la importancia a cada uno de los grupos de extrema vulnerabilidad como sujetos de especial protección, teniendo en cuenta una atención diferenciada.

Además, desde el nivel nacional, los grupos de enfoques diferenciales tienen la oportunidad de identificar las necesidades que existen en el territorio frente al tema y de esta manera se pueda fortalecer e incorporar planes de fortalecimiento según sea la necesidad del territorio

Lecciones aprendidas

La experiencia de la Dirección Territorial Magdalena Medio nos da pistas sobre las alternativas existentes para llevar a cabo el fortalecimiento de los procesos al interior de las Direcciones Territoriales de manera tal que se puedan generar esquemas de trabajo más funcionales para el acompañamiento a los entes territoriales.

Aunque se destacan algunas experiencias de coordinación, diálogo y articulación interna, no es la regla gene-

ral. Los planes de contingencia son una herramienta de planeación en prevención urgente que no solo es útil a los entes territoriales, sino también a tomadores de decisiones del orden departamental y nacional. Aprovechar los insumos que en los planes quedan consignados es responsabilidad compartida en la Unidad.

A la fecha después de varios espacios de articulación y trabajo conjunto se ha logrado definir:

Protocolo de trabajo conjunto entre la Subdirección de Coordinación Nación Territorio y la SPAE

Protocolo de trabajo conjunto (actualizado marzo 2015) entre el equipo de Retornos y reubicaciones y la SPAE

Inclusión del criterio de Planes de contingencia para el proceso de Certificación de los entes territoriales. Obligatorio para aquellos municipios que iniciaron asistencia técnica desde el año 2012 siendo focalizados en la intervención por parte de la Unidad.

Acuerdos de servicios para la implementación, seguimiento y monitoreo de la asistencia técnica brindada a los entes territoriales.

Articulación en el trabajo entre los grupos de enfoques diferenciales y SPAE, y hacer la transversalización en todas las fases de los Planes de contingencia.■





7. Retos

Es necesaria la construcción de un documento orientador para llevar a cabo la formulación de los planes de contingencia departamental, para ello se podrán tomar insumos de las experiencias desplegadas a la fecha a nivel territorial.

La Unidad para las Víctimas solicitará al subcomité nacional de prevención, protección y garantía de no repetición una sesión de trabajo conjunto para la presentación de los principales resultados, hallazgos y aprendizajes del proceso de asistencia técnica para la formulación de los planes de contingencia. Se espera que desde allí se avance en definir una estrategia de coordinación interinstitucional que permita una acción articulada a nivel territorial, haciendo mejor aprovechamiento de los insumos existentes desde cada una de las herramientas de política pública en prevención.

Fortalecer los subcomités departamentales de prevención, protección y garantía de no repetición de tal forma que sean

la instancia que convoque y articule las acciones en prevención que se promueven e implementan a nivel local por parte de las entidades de gobierno y las organizaciones humanitarias presentes, tanto nacionales como internacionales.

Promover la apropiación de la metodología y los planes de contingencia a nivel local al interior de los equipos de trabajo de las diferentes instituciones involucradas en el proceso de acompañamiento enriquecen la labor, potencia los esfuerzos y optimiza los recursos locales.

Definir mecanismos de acompañamiento especial, para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNA) que se desvinculen ante una posible eventual firma de un acuerdo de paz en la Habana, que vinculen la institucionalidad nacional, regional y municipal, pero que adicionalmente no descuide la participación comunitaria.

Incluir la mirada de enfoques y su atención diferencial en todo el proceso de los planes de contingencia. ■

8. Recomendaciones

Se recomienda definir desde el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantía de No repetición, una estrategia política para la articulación con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de tal forma que se trascienda del intercambio de información a la unificación de lenguajes a nivel territorial.

El seguimiento a la incorporación de los enfoques diferenciales para la atención de las emergencias humanitarias debe trascender la revisión de la metodología para la asistencia técnica y materializarse en un acompañamiento más cercano y periódico a los entes territoriales.

Se recomienda que la Subdirección de prevención y atención de emergencias de la Unidad para las Víctimas y las Direcciones Territoriales trabajen de forma coordinada en la definición de una estrategia de monitoreo y seguimiento a la asistencia técnica en planes de contingencia que permita de forma oportuna identificar la variación en las dinámicas territoriales a partir de los procesos de actualización de los mismos. Lo anterior incluye también el seguimiento a las misiones humanitarias que se realizan para esta labor.

Los organismos humanitarios nacionales e internacionales que despliegan acciones para fortalecer la asistencia técnica en planes de contingencia en el orden municipal y departamental, deberán esforzarse por tener un mayor nivel de coordinación y articulación con las Direcciones Territoriales de la Unidad para las Víctimas y la Subdirección de prevención y atención de emergencias. Se recomiendan los ejercicios de rendición de cuentas a nivel territorial y nacional.

Se recomienda a los equipos humanitarios locales²⁶, que las acciones, proyectos y actividades que desplieguen a nivel territorial sean socializadas en los subcomités de prevención, protección y garantía de no repetición del orden departamental, pues en ocasiones se perciben desarticulados de la dinámica local.

Respecto a la participación de los delegados de las mesas departamentales y municipales de víctimas, es im-

portante enfatizar en que aunque se trató de promover e impulsar la presencia activa en los comités y subcomités para la formulación e implementación de los planes de contingencia, no siempre fue posible debido a las limitaciones presupuestales para el apoyo económico, así como el incentivo. Adicional el nivel de expectativa de algunos de los delegados de las mesas de participación era muy elevado, se recomienda un proceso formativo fuerte a las mesas de participación, estableciendo objetivos alcanzables.

A la Subdirección Coordinación Nación Territorio y a la Coordinación SNARIV

- Impulsar el diálogo político con el SNPPGNR para llevar la unificación de mensajes a nivel territorial en torno a las acciones en prevención temprana, urgente y garantías de no repetición.
- Posicionar ante el SNARIV los resultados de las gestiones adelantadas en la asistencia técnica de planes de contingencia desarrollada por la entidad.
- Apoyar la labor de seguimiento y monitoreo de los planes de contingencia, mediante el sistema de información RUSCIST
- Realizar el proceso de asistencia técnica a la SPAE y a los equipos territoriales para favorecer la incorporación de presupuestos en los planes de contingencia a municipal y departamental.
- Como identificar medidas de satisfacción, reparación y garantía de no repetición a partir de las acciones en prevención, protección que se implementan a nivel territorial. Cómo rastrearlas oportunamente e impulsarlas.
- Socializar los mecanismos de solución de conflictos de las mesas de participación de víctimas. Durante la sistematización se hicieron visibles tensiones respecto a canales de comunicación, socialización de avances, roles y competencias. No es claro en algunos espacios como deben surtir los procesos de con-

Se recomienda un proceso formativo fuerte a las mesas de participación, estableciendo objetivos alcanzables.

26. Es la instancia local de coordinación de los organismos humanitarios internacionales que hacen presencia a nivel territorial. La secretaría técnica de los mismos es asumida por OCHA.

vocatorias desde el orden departamental y/o municipal.

- g. Facilitar insumos para la caracterización de las víctimas a nivel municipal y departamental en coordinación con la RNI

A la Dirección de Gestión Social y Humanitaria.

- a. Destinar recursos financieros para llevar a cabo la asistencia técnica a nivel territorial. Los mismos son prioritarios para facilitar el desarrollo de las sesiones de trabajo garantizando la participación de las comunidades. Si bien los entes territoriales han realizado desde 2012 importantes esfuerzos y gestiones para este proceso, el respaldo financiero de la Unidad como líder del proceso de asistencia técnica es pertinente. Se plantea como alternativa establecer apoyo desde el Operador Logístico de la entidad para estas acciones.
- b. Adquirir software para análisis cualitativo de la información asociada a este proceso y otros de la SPAE
- c. Realizar un pronunciamiento oficial ante el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y garantía de no repetición presentando los resultados de la gestión adelantada con los planes de contingencia asistidos. De igual manera realizando un ejercicio de rendición de cuentas de las gestiones que desde la UARIV se han adelantado para la atención de las emergencias, en línea de lograr mayor visibilización de las acciones que se adelantan desde la entidad.
- d. Mantener la articulación con la Mesa de Enfoques de la Unidad para construir con ella de manera oportuna y cualificada los aportes que enriquezcan el proceso de asistencia técnica. Debe superarse el mero intercambio de información para la respuesta a requerimientos. Se requiere de la mesa de enfoques línea técnica diferencial.

A la Subdirección de prevención y atención de emergencias

- a. Definir una estrategia de intercambio de información entre los subprocesos de la Subdirección para dar mayor aprovechamiento a la información existente y

Propiciando espacios para la participación de funcionarios de otros equipos de trabajo, entre los que se incluyen Retornos y Reubicaciones, Reparaciones Colectivas, Nación Territorio y Registro.

- favorecer los análisis internos para la toma de decisiones orientada a la intervención territorial haciendo uso de la oferta del área.
- b. Si bien durante el año 2012 se llevó a cabo la revisión de la cartilla metodológica por parte de la oficina asesora de planeación de la Unidad para incorporar en ella los elementos del Sistema de Gestión de Calidad, este ejercicio es recomendado para el presente año una vez se finalice el ajuste de la misma.
- c. Mantener el entrenamiento periódico para los enlaces de prevención y atención de emergencias de las Direcciones Territoriales. Propiciando espacios para la participación de funcionarios de otros equipos de trabajo, entre los que se incluyen Retornos y Reubicaciones, Reparaciones Colectivas, Nación Territorio y Registro.
- d. Propiciar un espacio técnico, reflexivo de análisis de los resultados obtenidos durante la asistencia técnica.
- e. Perfilar estrategia de monitoreo y seguimiento a los municipios que tendrían mayor impacto ante una eventual firma de acuerdo de paz.*
- f. Simplificar el lenguaje técnico en las herramientas e instrumentos definidos para esta labor.
- g. Diseñar manuales de inducción y reinducción para los enlaces de prevención y atención a víctimas, podría ayudar a mitigar los impactos que genera la alta rotación de funcionarios, especialmente en épocas de elecciones y cambio de gobierno.

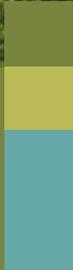
A las Direcciones Territoriales

- a. Establecer una estrategia de seguimiento y monitoreo a los avances periódicos de la asistencia técnica en planes de contingencia municipales y departamentales. Lo anterior incluye seguimiento a la realización de las misiones humanitarias para este proceso, el reporte de avances en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Servicios establecidos desde el año 2015 y la periódica capacitación a los funcionarios encargados de esta labor. Equipos altamente cualificados obtienen resultados de más alto impacto.

- b. Las Direcciones Territoriales deben acoger los instrumentos que han sido diseñados y avalados por la Unidad y en particular las piezas de comunicación que se generen en coordinación con la oficina de comunicaciones de la entidad. Si se contempla la posibilidad de generar piezas a nivel local estas deberán tener el aval del equipo nacional de prevención y emergencias y de la Oficina Asesora de comunicaciones.
- c. Las Direcciones Territoriales deberán apoyarse en el Ministerio Público para llevar a cabo los llamados de atención a los entes territoriales de forma oportuna ante el incumplimiento de los acuerdos o compromisos establecidos durante la asistencia técnica. No hacerlo, existiendo razones suficientes para llevar a cabo la intervención, puede representar un incumplimiento de las funciones
- d. Realizar la asistencia técnica en el marco de los comités territoriales de justicia transicional y/o subcomités de prevención, protección y garantía de no repetición. Evitar la realización de reuniones de tipo bilateral para llevar a cabo la asistencia técnica. Se ha identificado que estos espacios no tienen mayor impacto y no dan garantía de continuidad a los procesos.
- e. Cualificar los informes de misiones humanitarias realizadas para brindar la asistencia técnica en planes de contingencia, en todas las cuatro fases planteadas por la metodología.
- f. Fortalecer los equipos de acción inmediata y sus protocolos en prevención, protección de la vinculación de NNA – reconociendo y divulgando ampliamente las rutas locales existentes para la atención de riesgo y/o vinculación de NNA
- g. Involucrar a otros actores clave en la asistencia técnica, organismos de control ambiental para caso de atentados terroristas – contaminación de fuentes hídricas
- h. Articulación con el proceso a desarrollar desde la Estrategia de Promoción de Derechos de NNA
- i. Reconocer y circular experiencias de organizaciones sociales y comunitarias en prevención de reclutamiento
- j. Incorporar elementos plan de desarrollo 2014 – 2018, impulsar la coherencia y sincronía en los períodos de gobierno e implementación de los planes y programas.
- k. Enfatizar en la atención de las emergencias humanitarias más allá del proceso de inclusión en el RUV – trascender la entrega de AHÍ. Instar a las administraciones municipales y departamentales a garantizar la atención inmediata de las emergencias humanitarias libre de sesgos de tipo discriminatorio o racista.
- l. Fortalecer los enlaces territoriales en enfoques diferenciales y aplicarlos en los procesos adelantados por la Unidad para las Víctimas, a través de jornadas de sensibilización a cada uno de los actores involucrados en la formulación, implementación y seguimiento de los planes de contingencia (funcionarios y víctimas).■

NOTAS

- | | | | | |
|---|---|---|--|--|
| <p>1 Participantes: Comité internacional de la cruz roja CICR, ACNUR, Global Communities, Consejo Noruego para Refugiados. IRD</p> | <p>en el marco del proyecto Unión Europea en 80 municipios del país. Articulación con Campaña Colombiana contra Minas.</p> | <p>trabajo conjunto. El mensaje sigue siendo difuso. No son claros los procesos para intercambio de información. No trasciende el intercambio de bases de datos</p> | <p>5 Socialización metodología y anexos con Global Communities para construir guía práctica para atención de víctimas de violencia basada en género. VBG trabajo conjunto con equipo de mujer y género de la unidad.</p> | <p>de PPGNR, Se han identificado e institucionalizado 2 momentos adicionales mediante los cuales es posible consolidar la información pertinente de primera mano con Oficiales de Inteligencia, Comandantes de Brigadas y Batallones del Ejército, Distrito y Estaciones de Policía y en competencia y participación directa del Ente Territorial)</p> |
| <p>2 Se inicia la articulación con PAICMA, ahora DAICMA para compartir información, socialización de avances, articulación y coordinación nacional y territorial,</p> | <p>3 Se desarrollan talleres conjuntos entre PAICMA – CCCM – CIPRUNNA. Sin embargo se identifican limitaciones para la elaboración de documentos de</p> | <p>4 Revisión y concertación metodológica para asistencia técnica a nivel territorial planes de prevención, planes de contingencia</p> | <p>6 Si bien el espacio formal para la Actualización del Mapa de Riesgos es el Subcomité</p> | |



DIRECCIÓN DE GESTIÓN SOCIAL Y HUMANITARIA
SUBDIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE
EMERGENCIAS

IDAD PARA LA ATENCIÓN
PARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS

