

**Articulación Institucional en la formulación del Plan de Contingencia y  
Atención Humanitaria para el Cauca (2016-2017)**

Lina María Rosero Medina

Ciencia Política

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DEL CIENCIA POLÍTICA  
POPAYAN, CAUCA 2017.**

**Articulación Institucional en la formulación del Plan de Contingencia y  
Atención Humanitaria para el Cauca (2016-2017)**

Lina María Rosero Medina

Trabajo dirigido por:

María Cristina Guevara

Para optar por el título de:

Politóloga

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DEPARTAMENTO DEL CIENCIA POLÍTICA  
POPAYAN, CAUCA 2017.**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>- 1 -</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>Dificultades en la formulación del Plan de Contingencia 2015.....</b>	<b>- 5 -</b>
1.3 Insumos teóricos de la formulación de Políticas Públicas y análisis de redes de Políticas. ....	- 6 -
1.2 Contexto del departamento del Cauca.....	- 12 -
1.3. Víctimas en el departamento del Cauca hasta el año 2014.....	- 15 -
1.4 Formulación del Plan de contingencia para el departamento del Cauca para el año 2015 y sus dificultades.....	- 18 -
<b>CAPITULO II .....</b>	<b>- 29 -</b>
<b>ACCIONES, ACTORES, ESPACIOS Y HERRAMIENTAS QUE SE DESARROLLARON PARA EL PROCESO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE PREVENCIÓN Y CONTINGENCIA 2016-2016.....</b>	<b>- 29 -</b>
2.1. Contextualización.....	- 31 -
2.2 ¿Cómo funciona el SNARIV departamental en la formulación del Plan Integral de Prevención y Contingencia?.....	- 35 -
2.3. Identificación de actores y acciones en la formulación del Plan Integral de Prevención y contingencia para el Cauca.....	- 36 -
2.4 Proceso de formulación y articulación institucional, para el Plan Integral de Prevención y Contingencia (2016-2019).....	- 43 -
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>- 49 -</b>
<b>¿CÓMO RESPONDE LA INSTITUCIONALIDAD CAUCANA EN UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA CAUSADA POR EL CONFLICTO ARMADO? .....</b>	<b>49</b>
3.1. Ubicación del municipio de López de Micay .....	- 53 -
3.2 Dinámicas de conflicto del municipio de López de Micay .....	- 58 -
3.3 Desplazamiento masivo de la vereda Cacahual, junio 2015.....	- 60 -
<b>IV CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.....</b>	<b>- 73 -</b>
4.1. CONCLUSIONES .....	- 73 -
4.2. SUGERENCIAS .....	- 78 -
<b>V. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>- 79 -</b>

## **V.I. ANEXOS**

<b>Anexo A:</b> Tabla: Posición geográfica de los grupos al margen de la ley.....	-81-
<b>Anexo B:</b> Tabla: Afectación de los hechos victimizantes por género.....	-81-
<b>Anexo C:</b> Tabla: Afectación de los hechos victimizantes por edad.....	-82-
<b>Anexo D:</b> Tabla: Hechos victimizantes por etnia.....	-82-
<b>Anexo E:</b> Tabla: Presencia de actores armados en el Cauca 2015.....	-83-

## **LISTA DE TABLAS**

<b>Tabla 1:</b> Oferta institucional para la atención de una Contingencia.....	-27-
<b>Tabla 2:</b> Matriz de oferta institucional para contingencias en el cauca 2016- 2019....	-51-
<b>Tabla 3:</b> Censo realizado en 8 de junio de 2015, en López de Micay.....	-69-

## **LISTA DE ILUSTRACIONES**

<b>Ilustración 1:</b> hechos victimizantes en el Cauca.....	-39-
<b>Ilustración 2:</b> Diagrama de enfoque de redes.....	-47-
<b>Ilustración 3:</b> Mapa del Cauca dividido por regiones .....	-58-
<b>Ilustración 4:</b> Mapa de López de Micay.....	-61-
<b>Ilustración 5:</b> Hechos victimizantes López de Micay 2010-2015.....	-64-

## INTRODUCCIÓN

Colombia es un país que lleva aproximadamente medio siglo en confrontaciones bélicas, las dinámicas de conflicto armado en Colombia inician en los años 50 aproximadamente. Este conflicto ha pasado por cambios en sus dinámicas, recordemos que pasamos de guerrillas a contraguerrillas “la letalidad de la violencia del conflicto armado no ha sido homogénea ni constante. De una tendencia decreciente entre 1958 y 1964, marcada por la transición de la violencia bipartidista a la subversiva, se pasó a una violencia baja y estable entre 1965 y 1981. Esta violencia estuvo marcada por la irrupción de las guerrillas y su confrontación con el Estado. Posteriormente, entre 1982 y 1995, continuó una tendencia creciente marcada por la expansión de las guerrillas, la irrupción de los grupos paramilitares, la propagación del narcotráfico, las reformas democráticas y la crisis del Estado”<sup>1</sup>

Las dinámicas de guerra no se habían reducido a enfrentamientos con los actores correspondientes, sino, que ha impacto a toda la población civil, causando así la muerte y el sufrimiento de aproximadamente 8 millones de personas, que se consideran víctimas. Los efectos del conflicto en relación a las víctimas, hicieron que el estado pensara en la manera de mitigar el daño causado, por tal razón se empieza una inserción del tema de las víctimas en la agenda política.

Este proceso inició con la Ley 387 de 1997, continúa con la sentencia T-025 del 2004, estos insumos y las dinámicas de conflicto en los años 90 y 2000 permiten crear la ley 975 de 2005 o de Justicia y Paz, normativa que no contó con el impacto esperado, lo que permitió el desarrollo y la implementación de la ley 1448 de 2011, o de Víctimas y Restitución de Tierras.

La sanción de la ley 1448, tiene como objetivos dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

---

<sup>1</sup> CENTRO DE MEMORIA HISTORICA. “¡Basta ya! Memorias de guerra y dignidad. Informe general del Centro de Memoria Histórica. Informe 1. Página 33. En: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>

La aparición de esta normativa, permite realizar un trabajo más acorde a las necesidades de las víctimas, ya que no solo se dispondría de un apoyo económico, sino, de un proceso integral de atención a las mismas, mencionando que, “se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”<sup>2</sup>. Lo que genera mayor confianza a las víctimas ya que abre el espectro de la atención.

El escudo legal con el que ahora cuentan las víctimas del conflicto armado en Colombia, permite una construcción incluyente de cada uno de los procesos que se disponen en la ley, es por esto, que se le ha dado tanta importancia a la Ley 1448 y a todos sus decretos ley, que sirven como herramientas reguladoras y técnicas para el desarrollo de estos procesos.

Para el desarrollo de ésta investigación se tendrá en cuenta el decreto 4800 de 2011, que tiene como objetivo “establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales.”<sup>3</sup>

Como ya se mencionó, uno de los objetivo de la ley es brindar una atención integral a las víctimas y consecuentemente garantizar medidas o acciones para evitar la victimización y sí esto vuelva a ocurrir, realizar de la manera más adecuada los procesos necesarios para mitigar los daños causados.

Estas razones evidencian la importancia de la formulación de Planes que ayudan a mitigar y evitar la ocurrencia de hechos victimizantes, la institucionalidad en cabeza de la Unidad para las Víctimas ha pensado en dos grandes Planes, el primero de ellos es el Plan Acción Territorial y el segundo El Plan de Prevención, donde se encuentra inscrito el Plan de Contingencia, que para este caso será el objeto de análisis.

---

<sup>2</sup> LEY 1448 DE 2011. EN: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

<sup>3</sup> DECRETO 4800 de 2011. EN: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45063>

El Plan de contingencia es considerado como una “herramienta técnica de orden municipal y departamental que define procedimientos, acciones y estrategias, con recursos financieros, humanos y físicos, destinados por las entidades territoriales frente a escenarios de riesgo, que permite prevenir y atender procesos de revictimización derivados de emergencias humanitarias acaecidas en desarrollo del conflicto armado interno”<sup>4</sup>

Teniendo en cuenta la importancia de los Planes de Contingencia, se estudiara esta temática en relación a los procesos de formulación en el departamento de Cauca, para los años 2015 y 2016. También se analizaran los procesos de articulación institucional que hay detrás de esta herramienta, lo que permitirá establecer características frente a la capacidad y calidad institucional del departamento.

Por tal razón se ha establecido un objetivo general que consiste en identificar los retos y las dificultades del proceso de articulación Institucional que se llevará a cabo en la formulación del Plan de Contingencia 2016-2017 para el departamento del Cauca.

Lo establecido en el objetivo general ha permitido pensar tres momentos para el desarrollo del trabajo. El primero de ellos se encuentra ligado a Identificar las dificultades que se encuentran en la formulación del Plan de Contingencia del año 2015, esto va a permitir visibilizar los elementos con los que cuenta el departamento, en términos de identificación de acciones, espacios y herramientas que se desarrollaron en el proceso de articulación institucional para la formulación del Plan.

El segundo momento va encaminado en analizar la manera en que los actores se articulan para llevar acabo los espacios de empoderamiento, sus propuestas metodológicas y demás actividades necesarias para el desarrollo de la formulación del documento Plan de Contingencia para el departamento del Cauca 2016-2017.

---

<sup>4</sup> UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. “Guía metodológica para Planes de Contingencia y Atención humanitaria para víctimas del conflicto armado interno.” Página 9. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Guia%20Metodologica%20Planes%20de%20Contingencia.pdf>

El último momento de esta investigación se encuentra ligado al estudio de lo ocurrido en la vereda Cacahual del municipio de López de Micay, esta dinámica permitirá observar la manera en que responde la institucionalidad municipal y departamental, en cumplimiento de los principios establecido en el decreto 4800 de 2011.

Esta investigación cuenta con una gran ventaja y es que el trabajo práctico se realizó en la Gobernación del Cauca, precisamente en el enlace departamental de víctimas, lugar donde se coordina la formulación del Plan de Contingencia y se generan espacios de intercambio de información de los actores que concurren en el mencionado proceso.

Para el desarrollo de lo mencionado se ha pensado bajo el enfoque Institucionalista, enfoque que abarca la formulación y el análisis de redes de políticas públicas, permitiendo desarrollar el trabajo desde la perspectiva de la organización o articulación de actores y la estabilidad estatal, en términos de gobernanza, ayudando así a la confrontación de los datos cuantitativos y cualitativos de la investigación, sin embargo es necesario mencionar que está es una investigación de tipo exploratorio descriptivo, se considera de esta manera porque, el objeto de esta investigación es evidenciar y denotar los detalles de los procesos de articulación relacionados con la búsqueda de algunos datos de carácter empírico.

Utilizar el enfoque institucionalista hace que sea un tema pertinente para la Ciencia política, ya que las instituciones se consideran como uno de los ejes centrales de las investigaciones propias de la disciplina, ya que permiten caracterizar la estabilidad y los impactos de las mismas en el sistema o ambiente en el que se desarrollan. Por otro lado es un tema pertinente por el momento histórico que está viviendo Colombia, esta investigación va a permitir evidenciar sí existe un cambio en la concepción de conflictos al momento de establecer los escenarios de riesgos de los Planes de Contingencia y los cambios realizados en la institucionalidad.



## CAPÍTULO I

### Dificultades en la formulación del Plan de Contingencia 2015.

Uno de los elementos importantes para la formulación de cualquier tipo de Plan o Proyecto, es contar con una línea base que permita ver cuáles fueron las dificultades o ventajas que se tuvo para la realización de estas actividades. Es por esto, que este capítulo se encargó de evidenciar dichos elementos en el Plan de Contingencia formulado para el departamento del Cauca el año 2015, transversal a esto se contrastará el procesos realizado por la administración departamental, teniendo en cuenta dos maneras de realizar procesos de formulación, como lo plantea Medina<sup>5</sup>, modelo que permitió observar los actores y la articulación de los mismos en el mencionado proceso.

Medina Gallego realiza una recopilación de información de América Latina frente a la manera en que se han desarrollado los procesos de formulación de políticas públicas en este continente, el estudio arroja que siempre ha sido “Un camino inflexible, de arriba hacia abajo, en el cual, las acciones emprendidas responden a decisiones previamente tomadas, generalmente sin consultar a los diferentes interesados”<sup>6</sup> es por eso que se propone un modelo participativo, este autor lo denomina como Interactivo e Iterativo.

Este modelo tiene como objetivo articular el proceso de formulación y gestión, generando una interacción entre los actores que permita responder de cierta manera a los diversos intereses de la mayoría de los involucrados, lo que se encuentra altamente ligado al enfoque de redes de políticas públicas.

No se puede olvidar que la teoría debe encontrarse en relación con algún postulado, para este caso se debe reconocer la importancia de contar con una ley que permita

---

<sup>5</sup> MEDINA, Gallego. Carlos Gerardo. “Modelo de Formación de Políticas Públicas y Programas sociales”. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo Social. (INDES). Editado: 2002.

<sup>6</sup>Ibíd. Página: 1

blindar cada una de las acciones que se vayan a realizar, o las que se han efectuado para la población víctima del conflicto armado en el departamento del Cauca.

Para este caso, se encuentra la ley 1448 del 2011 y los decretos que la nutren; para la formulación del Plan de Contingencia, se tendrá en cuenta el Decreto 4800 y el 4912 de 2011, que se encargan de reglamentar y establecer las responsabilidades para cada uno de los actores fundamentales del proceso de formulación.

Estos fundamentos teóricos y normativos, permitirán visibilizar el proceso que se llevó a cabo en el Cauca, para la formulación del Plan de Contingencia del año 2015 e ir vislumbrando la calidad institucional y la articulación de la misma, con el fin de visibilizar algunos elementos de gobernabilidad de la entidad territorial.

### **1.3 Insumos teóricos de la formulación de Políticas Públicas y análisis de redes de Políticas.**

Se partirá de que la Política pública, es un elemento que evidencia la capacidad del Estado, para responder a las problemáticas que se presentan en la sociedad. Para ello, el PNUD establece que “Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.”<sup>7</sup>

Como se menciona, las políticas públicas pasan por un ciclo, el primer momento es el proceso de la identificación del problema, el segundo es el diseño y/o la formulación de la política, el tercero se hace entorno a la implementación y el cuarto al seguimiento y la evaluación de las mismas.

Muchos de los estudios de la administración pública, exaltan los procesos de construcción de política pública permite gobernar de una manera equilibrada, en la sociedad, “gobernar de acuerdo a políticas públicas, significa la incorporación de la

---

<sup>7</sup> Qué son las Políticas Públicas, Escuela virtual del PNUD. En: [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=390](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390)

opinión, la participación, la corresponsabilidad...”<sup>8</sup>. Es por esto que se le da cierto grado de importancia al proceso de formulación de una política, programa o proyecto.

Las políticas públicas siempre han tenido el mismo fin, que es dar soluciones a problemáticas de tipo público, pero éstas han tenido una evolución, en los años 60, encontramos que la toma de decisiones se hace de arriba hacia abajo, como lo evidencia el modelo propuesto por Harold Laswell, donde la formulación consiste en “conocer, generar propuesta, se formula, se acude a ejecutores, se implementa, se cumplen resultados y se termina”<sup>9</sup>.

Cronológicamente encontramos los postulados que plantea Kingdon<sup>10</sup> en la década de los 80, quien establece una variable nueva a los procesos de formulación y es la aparición de problema en la agenda pública, este elemento permite ver la manera en que se debe abordar el problema y las soluciones que puedan existir para éste.

Roth, lleno de insumos de teóricos anteriores, establece que unos pasos para el procesos de formulación, es que se cuente con actores que se encargan de pensar la manera en que se va llevar acaba el proceso de mitigación de la situación problema que se plantea, “Idealmente para esta etapa de formulación se establece un proceso de análisis del problemas, de búsqueda de argumentos y contra argumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución”.<sup>11</sup> Este insumo, permite ir vislumbrando el recorrido que debe llevar a cabo cualquier tipo de formulación, desde los postulados jerárquicos.

Por otra parte se debe tener en cuenta que específicamente un plan, es considerado como una herramienta metodológica que contiene cinco pasos <sup>12</sup> el primero de ellos

---

<sup>8</sup>AGUILAR, Luis Fdo. En: Algunos elementos conceptuales y metodológicos en torno a las políticas públicas. Editorial: Escuela de gobierno y políticas públicas de Antioquia.

<sup>9</sup> MEDINA, Gallego. Carlos Gerardo. “Modelo de Formación de Políticas Públicas y Programas sociales”. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo Social. (INDES). Editado: 2002, página 11

<sup>10</sup>Ibíd., página 11.

<sup>11</sup> ROTH, D. Andre Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Editorial: Aurora. Edición, 2006. Pág. 74.

<sup>12</sup> ASOCIACIÓN de proyectos comunitarios. “fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la asociación de proyectos comunitarios. a.p.c.”2004.

es analizar el contexto, continuo a esto, identificación y priorización de los problemas, por otra parte contiene la identificación de las causas críticas, seguido, la formulación de metas y como elemento final la creación de un plan de acción, en el entendido de una construcción colectiva como lo menciona Molina<sup>13</sup> en el modelo interactivo e iterativo para la formación de políticas y programas.

El primer paradigma que rompe Medina, es el desarrollar planes, programas o proyecto desde un escritorio o la mismísima institucional, para él los procesos de formulación de programas, planes o proyectos de carácter social, como es la formulación del Plan de Contingencia, debe hacerse de manera participativa, combinando dos componentes claves, “Formulación y gestión, de tal manera que los dos interactúen entre si y respondan a los diversos involucrados”<sup>14</sup>.

Para esto, se propones cinco pasos: el primero de ellos es el ***alcance extendido de sus componentes esenciales***, este está conformado por la definición del problema, generación y selecciones de opciones, gestión de la opción seleccionada monitoreo y evaluación.

En un segundo momento se encuentra la ***Interacción y la iteración del modelo***, se entiende a la interacción como la relación continua y eficaz entre los distintos componentes lo que permite una constante evolución, a esto se suma la iteración entendida como la busque continua de acciones para alcanzar los objetivos, este apartado propone “dejar de lado las actividades independientes”<sup>15</sup> y empezar a tejer cada una de las actividades realizadas.

En medio del proceso se encuentra el ***Modelo participativo***, está ligado en buena medida a la participación y a la manera en que esta se lleva acabo, al ser el proceso participativo se nutra de mayores visiones, también esta participación “aporta mayor solidez, pertinencia y sostenibilidad a la acción” generando implícitamente un

---

<sup>13</sup> MEDINA, Gallego. Carlos Gerardo. “Modelo de Formación de Políticas Públicas y Programas sociales”. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo Social. (INDES). Editado: 2002

<sup>14</sup>Ibíd., página 1

<sup>15</sup> Ibíd., página 6.

proceso de empoderamiento de la comunidad, para este caso sería el proceso de empoderamiento de las víctimas, en sus mesas municipales y departamental.

El cuarto momento es la **toma de decisiones de carácter democrático**, en este modelo prevalece el carácter democrático; lo que permite que al tomar una decisión el proceso sea avalado por la comunidad y cuente con su respaldo.

Es evidente que en todo proceso colectivo existe las discusiones y disputas relacionadas con la distribución de información, poder e intereses y es aquí donde entra la toma de decisiones se da por la autoridad legítima para darle un cauce a un momento dificultoso.

Por ultimo está el **Equilibrio entre los cuatro componentes**, este es el momento clave para los procesos de evaluación y retroalimentación de los cuatro pasos anteriores, evidenciando que no es un proceso mecánico de cumplimiento de actividades, sino que se caracteriza por una articulación de cada paso realizado.

Los modelos de formulación de políticas públicas mencionados hasta aquí, evidencian la importancia de los actores en todo este ciclo, para efectos del desarrollo de éste y el resto de capítulos se tendrá en cuenta también, lo que menciona el análisis de redes, con relación a la articulación de los actores en la arena política, que para el caso en mención será el proceso de formulación del Plan de Contingencia para el departamento del Cauca, 2015 y 2016.

Al hablar de redes de políticas públicas, se tiene en cuenta a los actores, la posición y los intereses que se tejen alrededor de la hechura de las políticas públicas, por tal razón existe una conexión entre los actores que confluyen en el mencionado proceso y se empiezan a eliminar los límites entre el estado y la comunidad, ya sea de actores formales e informales.

Los intereses que se tejen dentro de las redes, permiten dejar de lado los modelos funcionalistas y pensar en captar la relación existente entre lo público y lo privado como actores que confluyen para un mismo fin, “Las redes de políticas comienzan a ser concebidas a comienzos de los años 90, como un modelo que permite indagar

de forma más precisa cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados desde la intermediación de intereses.”<sup>16</sup>

Hablar de interacción de instituciones de carácter público y privado, permite traer a colación el cambio de paradigma del Estado benefactor y por ende abrir el espectro de intervención en su estructura, por tal razón el enfoque de redes cuenta con las herramientas metodológicas que permitan describir la relación de tales actores.

Uno de los principales elementos que da como resultado una red actores es la diferencia de conceptos como redes de asuntos y comunidad política. La primera entendida como la relación de organizaciones que dependen de los recursos de las otras “Las redes de políticas se distinguen entre sí, en razón de toda una serie de rasgos relativos a las estructuras de una red, intereses y número de miembros, estilo de interacción, dominante y distribución de recursos”<sup>17</sup>, en cuanto a sus procesos de organización son débiles por ser de carácter amplio.

Por otra parte la comunidad política, tiene diferencias relacionadas con el número de actores y su participación constantes, la información que se encuentra en tal comunidad es intercambiada y negociada para la toma de decisiones, la mencionada dinámica afirma que existe una jerarquización y un mayor orden en el tipo de organización, por ser de carácter cerrado, “la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de las políticas”<sup>18</sup>.

Otro de los elementos a destacar del análisis de redes es que cuenta con insumos teóricos de carácter institucionalista, ya que no es una herramienta que se basa en elementos individuales, sino que se realiza en estructuras que definen los procesos de formulación de cada uno de los actores, desde tal análisis las políticas no son el resultado de un conflicto de intereses, sino, que tiene origen en el rol y las acciones

---

<sup>16</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Edición: N° 66 de Mayo y Agosto de 2011. Editado: Revista Scielo. Página: 1. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008)

<sup>17</sup> *Ibíd.*, Página 3.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, Página 3.

que se realizan para el desarrollo de las acciones colectivas. Distando así de lo ofrecido por el modelo Behaviorista, ya que las preferencias de los actores no responden a los procesos políticos. El objetivo es poder llegar a consensos y así, contar con influencia y poder en la arena política, “se asume que las instituciones no son transmisores neutros o mero agregados de preferencias en el proceso político”<sup>19</sup>

Los actores que hacen parte de la arena política, se encuentran ahí por el grado de equilibrio que se tejió en el mencionado ambiente, sin embargo el actor o institución que cuente con poder, tiene en sus manos las herramientas para permear los resultados y el sistema.

Analizar la hechura de las políticas desde un análisis de redes, permitió observar el cambio de paradigma del estado, ya que este no se encuentra en el centro de los procesos de intervención, así esta herramienta sea la más utilizada, lo que permite que los nuevos actores intervinientes empiecen a ganar confianza y poder dentro de la comunidad.

Después de tener cierta claridad en los insumos teóricos que consolidan en análisis de redes, se mostraran a groso modo las herramientas necesarias para hacer el mencionado análisis ya que en el segundo capítulo se harán específicas.

Lo primero que se hace en un análisis de redes, es la identificación de actores, continúo a esto, sus metas, el cumplimiento de las mismas, que tendrá como efecto la influencia en los procesos de la red. El segundo momento tiene que ver con la manera en que se intercambian los recursos y la información entre los participantes. El tercer momento, va en relación a las reglas de juego y los mecanismos que van a regular el proceso.

El proceso de organización de una red, permite tener en cuenta el concepto de gobernanza, ya que lo estipulado es una manera de formular una política de manera eficiente estableciendo el cumplimiento de algunas características como “conducción, coordinación, coherencia, entre un amplio y heterogéneo conjunto de

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, Página 5.

actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales”<sup>20</sup>

Estos insumos llevaron a que se planté la investigación bajo estos postulados teóricos ya que permiten describir y observar las dinámicas de formulación de políticas desde la perspectiva de actores, articulación institucional y capacidad de gobierno en dos momentos claves, la formulación del Plan de contingencia 2015 y el del 2016.

## **1.2 Contexto del departamento del Cauca.**

El Cauca es un departamento que cuenta aproximadamente con 1.391.836 personas, según la prospectiva realizada por el Departamento Nacional de Estadística, teniendo como base el censo del año 2005. Se establece que el departamento del Cauca, cuenta con presencia indígena y población afrocolombiana, esto equivale a 289.771, personas que se reconocen como afrocolombianas, en cuanto a las comunidades indígenas se estipula que hay 266.351. Esto convierte al Cauca, en un departamento pluricultural y también en una de las regiones más habitada por estas dos etnias.<sup>21</sup>

Otro de los datos importantes es el porcentaje de la población que vive en el casco rural, este equivale al 60,15%<sup>22</sup> de la población total del departamento, lo que permitió inferir algunas ideas frente a los comportamientos, económicos, políticos y sociales de la entidad territorial.

Entender la dinámica de conflicto que ha vivido el departamento del Cauca, implica tener en cuenta dos detonantes, el primero de ellos es la posición geográfica y el segundo el abandono estatal, lo que facilitó el fortalecimiento de los grupos al margen de la ley y la politización de los mismos.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, Página 6.

<sup>21</sup> Elementos tomados del Plan de Acción Territorial, Cauca Todas las Oportunidades. 2012-2015.

<sup>22</sup> Plan de contingencia del departamento del Cauca. 2016.



El departamento está situado en la zona sur-occidental de Colombia y hace parte de las regiones Andina, Pacífica y Amazónica, con una superficie aproximada de 29.308 km<sup>2</sup>, equivalente al 2.7% del país. Limita al norte con el Departamento del Valle del Cauca, al oriente con los departamentos de Huila, Tolima y Caquetá, al sur con los departamentos de Putumayo y Nariño y al occidente con el Océano Pacífico. Está dividido administrativamente en 42 municipios, Se ha agrupado en siete subregiones, como parte de la estrategia de planificación con enfoque diferencial territorial.

Las siete regiones en que se encuentra dividido en departamento del Cauca, cuentan con dinámicas del conflicto diferentes ya que su posición geográfica, su desarrollo económico y social responden a comportamientos propios de las comunidades, al observar la manera en que se encuentran repartidas las regiones se puede inferir el grado del abandono estatal<sup>23</sup>, por tal razón se presentará algunos elementos relevantes de cada subregión.

La región centro está conformada por Popayán, Cajibío, El Tambo, Morales, Piendamó, Silvia, Puracé y Timbío, municipios que no han sufrido la agudización del conflicto, excepto el municipio del Tambo, que por su gran extensión y diversidad, cuenta con presencia de actores armados ilegales como las FARC y ELN.

Otro elemento llamativo del municipio del Tambo, para los actores ilegales han sido sus límites, ya que lo hace con la región pacífico, exactamente con los municipios de López de Micay y Timbiquí, lo que representa un corredor estratégico para el transporte de cultivos ilícitos.

Por otra parte la región norte, se encuentra conformada por Buenos Aires, Caloto, Corinto, Miranda, Toribio, Caldon, Padilla, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Suárez, Villa Rica, Guachené y Jambaló, esta región ha coexistido con el conflicto armado, ya que se han vivido atentados, hostigamientos, dominio territorial y

---

<sup>23</sup> MONEDERO, Juan Carlos. En su libro los disfraces del Leviatán hablan de lo que se entiende como abandono del estado, y responde a características de abandono de tipo, económico, político y social, lo que permite el desarrollo de para estados.

asesinatos y demás hechos que hacen parte de los 11 hechos victimizantes establecidos en la Ley de Víctimas.<sup>24</sup>

La región norte, se encuentra conformada por municipios que han sido claves, para el despliegue de poder de grupos armados ilegales como los paramilitares en su momento y ahora las denominas BACRIM, lo que influye de manera directa en las disputas territoriales con la insurgencia colombiana.

La región sur está conformada por los municipios de Argelia, Balboa, Bolívar, Florencia, Mercaderes, Patía, y Sucre, esta región se caracteriza por ser zona montañosa, lo que ha facilitado la incursión de grupos armados ilegales como las FACR y el ELN; Otro de los elementos a destacar, es la lejanía de los municipios, lo que ha dificultado la presencia de la institucionalidad y como efecto de esta dinámica se tiene un proceso de politización diferente al carácter estatal.

La región oriente se conforman por los municipios de Caldone, Inzá, Páez y Tototó, estos municipios también se caracterizan por estar en una zona montañosa. Su geografía facilita las dinámicas de conflicto en términos de desplazamiento y zonas de descanso, por tanto municipios como Inzá que cuenta con límites hacia los departamentos de Tolima y Huila, son considerados como corredores estratégicos, no para el transporte de narcóticos, sino el traslado o movilidad de frentes, columnas y demás divisiones de los actores ilegales que hacen presencia en esta región, se habla de la presencia de la guerrilla de las FARC.<sup>25</sup>

La región macizo, está formada por Almaguer, La Sierra, La Vega, Rosas y Sotará. La dinámica de conflicto empieza a cambiar en ésta zona, ya no solo se disputa la tierra, sino que ahora se disputan la tierra que cuente con fuentes hídricas o minas de oro, esto ha causado que las amenazas y los homicidios hacia líderes sociales aumenten. <sup>26</sup>

En la Bota Caucana, se encuentran los municipios de Piamonte, Santa Rosa y San Sebastián. Esta región se caracteriza por la lejanía existente entre los cascos

---

<sup>24</sup> Información obtenida del Plan de Acción Territorial, Cauca, todas las oportunidades. 2012-2015.

<sup>25</sup> Información obtenida del Plan de Acción Territorial, Cauca, todas las oportunidades. 2012-2015.

<sup>26</sup> Información obtenida del Plan de Acción Territorial, Cauca, todas las oportunidades. 2012-2015.

urbanos, además de ello se encuentra en una zona montañosa lo que hace más fácil el fluir de grupos armados ilegales.

Para finalizar se encuentra la región Costa Pacífica, conformada por los municipios de Guapi, López de Micay y Timbiquí, esta región es una de las más abandonadas por las administraciones departamentales y nacionales, su lejanía de la capital caucana ha generado nuevas dinámicas de conflicto y de economías ilegales, causando un desequilibrio al interior de la sociedad<sup>27</sup>.

Después de visibiliza algunas de las dinámicas de conflicto de cada una de las regiones, permitió inferir y reafirmar que en el departamento se cuenta con presencia de las dos guerrillas más fuertes del país, las FARC<sup>28</sup> y al ELN<sup>29</sup>, por otra parte se encuentran los narcoparamilitares<sup>30</sup> o contra guerrilla en algunas de las zonas. Estudios como, Cauca: análisis de la conflictividad y construcción de paz<sup>31</sup> evidencian que las FARC, hacen presencia con sus frentes 6,8, 29, 30,60, 64 y las columnas Jacobo Arenas y Manuel Cepeda. En cuanto al ELN, la presencia la realiza con los Frentes de guerra, Milton Hernández, Manuel Vásquez Castaño y José María Becerra. *(Ver anexos, Tabla 1)*

### **1.3. Víctimas en el departamento del Cauca hasta el año 2014.**

Al tener en cuenta, el contexto de conflicto del departamento se realizó un análisis frente al temas de las víctimas del departamento, para tales efectos se desagregó la información encontrada y se obtuvieron los siguientes datos.

El departamento, cuenta con 42 municipios, de los cuales 16 se encuentran en un alto índice de afectación del conflicto, como es desplazamiento forzado y violación al DIH, por otra parte encontramos que otros 16 municipios se encuentran en un

---

<sup>27</sup> Información obtenida del Plan de Acción Territorial, Cauca, Todas las Oportunidades. 2012-2015.

<sup>28</sup> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo. Guerrilla que nace a finales de los años 60 en el país. Responden a una ideología marxista-leninista.

<sup>29</sup> Ejército de Liberación Nacional. Inician su presencia desde el año 1964. Su orientación ideológica responde a los postulaos marxistas-leninistas.

<sup>30</sup> Se denomina a los integrantes de grupos paramilitares que se financian por la venta y producción de narcóticos.

<sup>31</sup> Documento realizado en el año 2014, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PENUd).

riesgo medio, nueve en un riesgo bajo y Popayán es el único que no ha sufrido ninguna amenaza directa, convirtiéndolo en el lugar de acogida de gran porcentaje de la población desplazada y afectada por el conflicto<sup>32</sup>.

En cuanto al desplazamiento que se ha vivido en el Cauca se encuentra que desde 1985 hasta el 2013, se han expulsado aproximadamente 228.952<sup>33</sup> personas de sus territorios, causados en su mayoría por “combates entre los grupos irregulares y bombardeos por parte de la Fuerza Pública, en medio de las confrontaciones”<sup>34</sup> por otra parte la ONG Codhes, registra para el 2013, 31 desplazamientos masivos en el departamento<sup>35</sup>, esta información evidenció que el Cauca, es pionero para este año en cuanto a este tipo de desplazamiento. Este hecho victimizante ha generado otro tipo de problemas en las dos grandes cabeceras municipales como es el Popayán y Santander de Quilichao.

El contexto del Cauca, evidenció que no solo se ha vivido el desplazamiento como hecho victimizante, sino, que se encuentran presentes los 11 mencionado en la normatividad.

De tal manera que en los registros, se encuentra que la victimización por homicidio está presente en los 42 municipios del departamento, el secuestro en 40 de ellos, la desaparición forzada en 39, lesiones personales en 38, reclutamiento ilegal de niños, niñas y adolescentes en 34 y de tortura en 32 municipios, mientras que los delitos contra la libertad y la integridad sexual se registran en 17 municipios y la pérdida de bienes en 2 (Santander de Quilichao y Cajibío)<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Verdad abierta. “El cauca necesita un desminado.” Febrero 9 del 2016

\* Estos números evidencian la necesidad de empezar a desarrollar procesos que permitan llegar de una manera eficiente a la mayoría de las víctimas y así poder ayudar a mitigar los problemas causados por la dinámica del conflicto.

\*El Plan de Acción Territorial, es el documento donde se establecen todos los planes, proyectos y actividades que se van a realizar en el cuatrenio para toda la población víctima en el departamento del cauca

<sup>33</sup> Plan de Acción Territorial 2012-2015, Cauca oportunidades para todos.

<sup>34</sup> Plan de Acción Territorial 2012-2015, Cauca oportunidades para todos.

<sup>35</sup> SIERRA, Álvaro. Los desplazados por las violencia en 2013 se cuentan por decenas de miles. Edición: 06/11/2014. En: <http://www.semana.com/nacion/articulo/desplazamiento-en-colombia-en-el-2013/391283-3>

<sup>36</sup> Plan de Acción Territorial 2012-2015. Cauca todas las oportunidades.

Adicionalmente, se encuentra que a diferencia de otros departamentos, en el Cauca los hechos tienen una importante especificidad geográfica a nivel de los municipios, ya que los principales lugares de ocurrencia cambian por los diferentes tipos de hechos victimizantes.

El en Plan de Acción Territorial 2012-2015, se encuentra que Santander de Quilichao es el primer municipio con víctimas de homicidio con un 8.9% y el segundo en víctimas de secuestro con el 11.1%. Popayán tiene la mayor cantidad de victimizaciones en delitos contra la libertad y la integridad sexual (14%), desaparición forzada (18.3%), secuestro (18.8%) y tortura (9.3%); Patía (el Bordo) ocupa el primer lugar en reclutamiento ilegal de niños, niñas y adolescentes con el 12% de las víctimas y el segundo lugar en delitos contra la libertad y la integridad sexual, junto con Argelia y el Tambo. El principal municipio en lesiones personales es Toribío con el 19.9% de las víctimas sin incapacidades permanentes y el 14.1% de las víctimas con incapacidades.<sup>37</sup>

En cuanto a edad y género se puede decir que en el departamento del Cauca, las mujeres son las más vulneradas en cuanto a la libertad sexual, sin embargo los hombres son los más afectados por el resto de los hechos victimizantes, en cuanto a la edad se establece que la población que se encuentra entre los 24 y 60 años, que corresponde a edades productivas como lo establece el Proyecto de Acuerdo N°. 005 del 2005. **(Ver anexos, tabla 2 y 3).**

El Plan de Acción Territorial 2012-2015, resaltó que en el departamento, las minorías étnicas han sufrido graves afectaciones por algunos hechos victimizantes, se puede decir que la población afrocolombiana es la más afectada y particularmente ha sido a causa de combates y homicidios. En cuanto a la población indígena esta comunidad ha sufrido por el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes; como también por el homicidio, considerado como el hecho victimizante con mayor número de víctimas en todas las etnias y comunidades. **(Ver anexos, tabla 4).**

---

<sup>37</sup> Tomado del PLAN de Acción Territorial, Cauca, todas las oportunidades 2012-2015. Página 34

Otro de los elementos que se tuvo en cuenta fueron las Alertas Tempranas. La Defensoría del Pueblo crea Sistema de Alertas Tempranas (SAT) que sirve “para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Este instrumento fue institucionalizado con el objeto de promover una política de prevención humanitaria” evitando se vuelvan a re victimizar poblaciones o municipios que hayan sido afectados por el conflicto armado.

En el departamento desde el 201 hasta el 2014, se han visibilizado 30 Alertas Tempranas, de las cuales hay dos vigentes, la primera de ellas se evidenció en el año 2004, para los municipios de Jambaló, Toribio, Silvia y Caldone, “la población en situación de riesgo son aproximadamente 44.067 indígenas”<sup>38</sup>. Su fuerte organización ha generado resistencia a procesos de injerencia de las FARC.

Por otra parte se encuentra la Alerta Temprana establecida para el municipio de Inzá, ya que en el 2001 se vivió una emboscada, luego para el año 2011 un bombardeo y en el 2013 un nuevo hostigamiento, a manos de las FARC, esto generó pánico y desde la institucionalidad se estableció como una alerta temprana, ya que este municipio continua con la presencia de integrantes de las FARC.

Teniendo en cuenta el diagnostico de las víctimas para el año 2015, se continuará el proceso evidenciado algunos autores que hacen referencia a la formulación de políticas públicas, planes y proyectos y se finalizará con el análisis de la formulación de este plan y sus dificultades.

#### **1.4 Formulación del Plan de contingencia para el departamento del Cauca para el año 2015 y sus dificultades.**

La ley 1448 de 201, expresa tácitamente que los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) debe ofrecer una atención integral a las víctimas del conflicto armado, por tal razón se han establecido herramientas y estrategias como son los Planes de Acción territorial y los Prevención y Protección. El objetivo de

---

<sup>38</sup> Defensoría del Pueblo, Sistema de Alertas Tempranas. En: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat>

estos planes es evitar la ocurrencia de los hechos o la revictimización de un individuo o una comunidad.

Otro de los elementos importantes mencionados en la normatividad que para este caso es el decreto 4800 de 2011, menciona en sus artículos 196 y 203 la obligatoriedad que tienen los gobiernos locales y departamentales en cuanto a los proceso de formulación e implementación de los mismo. Sin embargo se establecido un responsable para el seguimiento y es la Contraloría, como ente regulador.<sup>39</sup>

Esta razón nos lleva a indagar sobre el proceso de formulación del Plan de contingencia 2015.

Como bien lo expresa el decreto 4800 del 2011, uno de los elementos importantes de la formulación y puesta en marcha de la medidas de reparación integral, es la articulación de las Instituciones que convergen este proceso, por esto se estipula el principio de complementariedad<sup>40</sup> llevado a cabo en este Plan, por la UARIV<sup>41</sup> quien se encargará de brindar ayuda técnica al proceso de formulación.

Esta primera acción mencionada, permite ver que cumple con uno de los elementos planteados en el modelo Interactivo e Iterativo, y es relacionado con la búsqueda de objetivos y la relación eficaz y continua entre los actores que hacen parte de la dinámica de formulación, ahora solo queda observar el modo en que se desarrolla el proceso con la comunidad.

El decreto 4912<sup>42</sup> tiene como objetivo, regir la normatividad para el desarrollo de los Planes de Prevención y Protección para la población colombiana, ese documento establece las medidas generales de actuación; nombra al Ministerio del Interior como el encargado de ayudar en los proceso de formulación e implementación de políticas públicas que ayuden a conseguir el objetivo mencionado, ya “Que es

---

<sup>39</sup> En el artículo 202 del decreto 4800 de 2011. Se establece en el parágrafo que “La Contraloría General de la República, dentro de sus funciones legales hará seguimiento al adecuado uso de los recursos en materia de prevención a nivel territorial.”

<sup>40</sup> Sirve para perfeccionar la prestación de los servicios y el desarrollo de proyectos regionales, las entidades nacionales y territoriales prestarán colaboración recíproca y podrán, para ello, utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios.

<sup>41</sup> Unidad para Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

<sup>42</sup> Decreto de reglamentación de los Planes de Prevención y protección. 2011.

obligación del estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo”<sup>43</sup>

Para este caso la norma obliga a las entidades territoriales a desarrollar los Planes Integrales de Prevención y Protección exclusivamente para el tema de víctimas, el Plan de Contingencia es uno de los elementos fundamentales para el completar las dinámicas de acción de Plan de Prevención.

A pesar de la obligatoriedad que intrincadamente tienen las normas, los procesos al interior de las entidades territoriales no responden a lo que se establece a nivel nacional, este es el caso del Cauca, ya que hasta el 2016, no existía un Plan de Contingencia aprobado.

Este es el caso de Plan de Contingencia 2015. Este documento fue formulado pero no fue aprobado. Sin embargo la institucionalidad brinda recursos para alguno de los ejes de acción del mencionado Plan.

El proceso de formulación inició en el año 2014, para este año el equipo estaba conformado por tres personas, dos hacían parte de gobernación del Cauca y la otra persona, representaba a un cooperante internacional.

Lo primero que desarrolla el equipo es una línea de tiempo, que consiste en analizar la información de tipo escrito y radial en torno a las dinámicas de conflicto de cada uno de los municipios, organizados por regiones. Esto permitió establecer los hechos victimizantes más representativos de estas comunidades. La línea de tiempo cuenta con una temporalidad de 10 años, se habla del período comprendido entre 2003 y 2013, sus variables eran tres, fuente, municipio y descripción de los hechos. **(Ver tabla en el anexo E. se anexa un municipio de la línea de tiempo)**

El fin de esta línea de tiempo es visibilizar los hechos victimizantes presentes en cada municipio y región, teniendo claro los hechos victimizantes, se empezaron a

---

<sup>43</sup> Decreto 4912 del 2011.



establecer los escenarios de riesgo. Entendiendo como escenario de riesgo a las acciones que podrían desencadenar una contingencia, para esta formulación se establecen los 11 hechos victimizantes estipulados en la 1448 de 2011.

Después de consolidar los escenarios de riesgo que podrían dar pie a una contingencia, se deben establecer las rutas que permitan mitigar las consecuencias de los hechos victimizantes. Este proceso se conoce como los protocolos o la oferta institucional.

Estos protocolos tienen como objetivo brindar e informar a las víctimas frente a lo qué se debe hacer en cada uno de los hechos victimizantes, al realizar de manera adecuada las rutas de atención se evitaría que las persona o personas que han sufrido el hecho, sufran de nuevo una re victimización.

El construir las rutas de atención para cada hecho victimizante, pasar por la cada una de las instituciones y hacer propias las responsabilidades que tienen como institucionalidad. Este recorrido hace que el proceso sea largo, ya que se necesita pensar en el tipo de profesionales que se necesitan para cumplir las metas establecidas y también la manera en que se van adquirir los recursos para ellos.

Este fue un proceso complicado de llevar acabo, una de las razones fundamentales fue la desintegración del equipo de trabajo, lo que no permitió la consolidación de la información, por otra parte el proceso de articulación que se debía establecer con el resto de Instituciones<sup>44</sup> no se logró llevar acabo, porque no se tenía claridad en los aspectos relacionados con las competencias de sus Instituciones, sin embargo los profesiones que conformaron el equipo de trabajo, pidieron la oferta institucional para darle vida al proceso de formulación, pero obtuvieron una respuesta oportuna, como lo evidencia la matriz de oferta institucional.

Otra de las dificultades es la organización de un grupo grande de instituciones, como se menciona en la lógica de la acción colectiva, entre más reducido sea el grupo el

---

<sup>44</sup> El Sistema Nacional Reparación Integral a las Víctimas, cuenta aproximadamente con 51 Instituciones que acompañan y brindan apoyo a los procesos establecidos.

impacto y la organización va a ser mayor, esto implica un claro conocimiento de la normatividad y la vigencia de la misma.

Por otra parte, debe ser denotada la ausencia de los recursos humanos e instrumentos tecnológicos, ya que se contaba con un equipo portátil que fue brindado por una agencia de cooperación internacional, no se contaba con un espacio apropiado para los encuentros del equipo y las necesidades que como profesionales requieren. La información que se encuentra suministrada en el documento fue brindada por uno de los profesionales que continúa con la responsabilidad de la atención a las víctimas en la gobernación del Cauca.

El contexto en que se encontraba el equipo responsable de la coordinación y formulación del plan, no permitió que se pudiera desarrollar un documento que cumpliera con las expectativas del SNARIV departamental. Vale aclarar que toda esta información es recolectada de manera verbal y comprada con algunas de las actas encontradas en el archivo del enlace departamental.

Sin embargo, el departamento destina el rubro y recursos humanos para la atención y asistencia para las víctimas, en caso de un hecho que genere una contingencia. Esta información se encuentra evidenciada en las matrices presentadas en el Plan de Acción Territorial 2013-2015, este documento cuenta con la recopilación de la oferta institucional para el cumplimiento de los componentes de la ley víctimas en relación a la atención inmediata.

<b>Componentes</b>	<b>Programa y/o Proyecto</b>	<b>Recursos propios</b>	<b>Entidad Responsable</b>
<b>Ayuda Humanitaria Inmediata</b>	Adquisición de ayuda humanitaria de emergencia para víctimas del desplazamiento forzado entre el 2012 y 2015, se atendieron 71.630 personas.	100.000.000	Secretaría de gobierno departamental.

	Unidos somos pacífico. Se encarga de identificar la población víctima en la costa caucana.	50.000.000	Secretaria de gobierno
	Asistencia funeraria.	20.000.000	Secretaría de gobierno.
<b>Ayuda Técnica.</b>	Asesoría técnica para la formulación de los planes de contingencia municipales y el plan departamental. Se realizaron 3 talleres por municipio.	108.000.000	UARIV y la secretaría de gobierno departamental

**Fuente: Plan de Acción Territorial Cauca 2012-2015.**

Una de las evidencia claras es que las dinámica de las entidades territoriales no cuentan con una gran capacidad de planeación, sino que actúa de manera inmediata lo que hace que los procesos no se lleven de una manera adecuada o tengan el impacto que se desea.

Los programas que se realizaron para el 2015, cumplen con algunos de los objetivos que se tienen que cumplir en lo estipulado por el Plan de Contingencia y los decretos ley que lo rigen. Sin embargo la matriz cuenta con una clara ausencia de la secretaria de salud, educación, Policía nacional y demás instituciones que deben estar presentes en la oferta institucional. Como se estipula en la ilustración 4 de la página 64.

Lo mencionado anteriormente muestra elementos claves en el proceso de formulación de políticas, planes o proyectos en las entidades territoriales, uno de ellos y es el más común en los procesos de carácter público y es la falta de recursos; que genera problemas al momento de contratar personal y brindar las comodidades necesarias a las personas que deben cumplir con unos objetivos.

Después de observar la oferta institucional presente para la atención de las víctimas entre el 2012 y 2015, encontramos que la destinación de recursos va en caminata a la prevención, atención y las garantías de no repetición.

Esta oferta institucional dejó de lado los procesos de atención urgente de manera integral, se hace un llamado frente a la atención integral, porque en la oferta institucional se cumplen con tres de los elementos básicos solicitados en la normatividad, que es el registro, la asistencia funeraria y albergues temporales.

La guía metodológica establecida por la UARIV, para la formulación de Planes de contingencia estipula que la entidad territorial destinará los recursos económicos, humanos y físicos para este tipo de proyectos, este apartado da vía libre a la entidad territorial frente a la cantidad de recursos que puede brindar para dichos procesos.

Sí se tiene en cuenta los principios estipulados en el decreto 4800 de 2011, referentes a la concurrencia, subsidiariedad y demás, permiten encasillar al proceso en esta dinámica. Se observa en el equipo técnico, el cumplimiento de principio de complementariedad, ya que se encuentra en cooperante internacional brindando su ayuda humana y física, permitiendo el desarrollo y cumplimiento de una exigencia, como es el equipo técnico del Plan de Contingencia.

Este es uno de los principios reflejados en los procesos teóricos de mitad de los años 90, ya que el paradigma de Estado benefactor y amplio acaba “Evidentemente la redefinición del papel del Estado actúa como un motor que a su vez redefine las políticas públicas, diversificando el análisis de las mismas<sup>45</sup>, esta nueva manera de ver las políticas y concebir el concepto de lo público, genera nuevas formas de realizar procesos, en este caso se observa la ausencia de talleres y actividades de carácter amplio frente a las comunidades, que quizás permitieran conocer más de cerca las realidades y así poder realizar un Plan acorde a las necesidades.

No se puede desconocer que la recolección de información y el análisis de la misma sea un trabajo fácil, establecer escenarios, visibilizar actores e impacto de los

---

<sup>45</sup> ROTH, D. Andre Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Editorial: Aurora. Edición, 2006. Pág. 20.

mismos que es el contenido del Plan de Contingencia, es un arduo trabajo, pero se necesita establecer relación con las comunidades que han sido afectadas, lo que permite cumplir dos objetivos, el primero conocer poco más realidad y también ir generando lasos de confianza en la comunidad.

Vale la pena aclarar que no toda la información se encuentra consolidada en actas o documentos oficiales, sin embargo para conseguir la información restante se realizó una pequeña entrevista a una de las profesionales que hacían parte del equipo de trabajo en el 2014.

Al mencionar el proceso realizado para la formulación del Plan de Contingencia para el año 2015, se encuentran elementos del modelo presentado por Harold Laswell en los años 60, este autor establece siete pasos en todo el proceso de la política o el programa, sin embargo se tendrán en cuenta para este caso los momentos previos para la formulación.

El primer paso corresponde al proceso de información y conocimiento, relacionándose directamente con el proceso de recolección de información realizada por el equipo de trabajo, seguido a esto, Laswell plantea la necesidad de realizar una propuesta de trabajo, esta dinámica se ve reflejada en la consolidación del documento, que pese a que no fue aprobada se realizó y permitió permear algunos de los problemas latentes en las comunidades.

El tercer paso que se plantea, es la formulación que contiene los insumos anteriormente denotados y la colaboración de la Institucionalidad restante, es aquí donde se encuentra la fractura en el proceso, ya que no se logró concertar la oferta institucional que permitía responder a los procesos de atención urgente, que es el objetivo de realizar el Plan de Contingencia.

Otro de los elementos que se encuentran inmersos en el proceso realizado, es lo que se plantea bajo el modelo de Kingdon, quien es conocido por instaurar el tema de la agenda gubernamental que permite la “definición del problema y la generación

de alternativas”<sup>46</sup>, estos insumos teóricos evidencian que el Estado colombiano, enfocó su capacidad para atención del problema de las víctimas, ésta acción fue posible por la inserción del tema en la agenda política, lo que conllevó a una toma de decisiones y consecuente a esto, una ley que establece procesos de prevención y protección para esta comunidad.

Lo indicado anteriormente rige a las entidades territoriales de carácter municipal y departamental, a implementar de manera adecuado lo estipulado en la ley 1448 y sus decretos ley que para efectos de este apartado sería el decreto 4800 del 2011 que habla de la formulación, implementación de los Planes de Contingencia.

Otro de los elementos similares es la generación de alternativas, aquí juega un papel importante la Institucionalidad, pero como se dijo anteriormente no se realizó en su totalidad por la falta de propiedad frente al tema y las responsabilidades que se tenían, el desconocimiento de la información en temas de atención humanitaria de emergencia por parte de Instituciones como Defensoría del Pueblo, el ICBF, el Sena, Policía, Ejército y las dependencias de la gobernación de Cauca, como Secretaría de Educación, Gobierno, Desarrollo Económico y demás, dificultaron el proceso para la generación de alternativas para la atención de una emergencia y la culminación en buenos términos de éstas acciones.

Una de las incógnitas en las que se encontraba el equipo de trabajo y los delegados de la UARIV y el ICBF, era relacionado con las minutas alimenticias para una atención de emergencia, se creía que el ICBF debía entregar de manera inmediata dicho pedido. El aceptar esta responsabilidad tendría como consecuencia la destinación de un gran rubro para esta atención. Llegado el proceso de formulación de 2016, se lee de manera detenida la Guía de formulación y se estipula, que la UARIV, el ICBF y la Sría de gobierno departamental y municipal se responsabilizaran de esta acción.

---

<sup>46</sup> MEDINA, Gallego. Carlos Gerardo. “Modelo de Formación de Políticas Públicas y Programas sociales”. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo Social. (INDES). Editado: 2002, Página 11.

Estos dos autores se caracterizan por realizar procesos de carácter vertical, especialmente Harold Laswell “Es claramente vertical, las decisiones fluyen de arriba hacia abajo, siendo las actividades iniciales o superiores las dominantes y donde la actividad de evaluación es de carácter terminal”<sup>47</sup>, para el caso de Kingdon, el proceso abre un poco su espectro ya que el desarrollo de alternativas es relativamente abierto, pero para poder llegar a este punto, el problema debió ser de gran peso político, convirtiéndolo en un modelo no tan amplio.

Hasta el momento se puede decir que el proceso de formulación realizado para el Plan de Contingencia 2015, es de un carácter vertical, la primera razón está relacionada con la poca participación de las instituciones y de los representantes de las víctimas en este proceso. Esto no implica que no tenga validez, pero si influye en los resultados que se podrían haber obtenido en la implementación del mismo.

Sí esta formulación se observa desde los 5 pasos planteados en el Modelo Interactivo e Iterativo, se encuentra que no se realizó un trabajo claramente participativo lo que se evidencia en la no aprobación del mismo; Tampoco se observa una articulación constante entre actores, lo que demora el proceso de consolidación de este Plan, estos dos elementos son consecuencia del poco conocimiento y la falta de incentivos para la participación del resto de las instituciones o actores que pudieron hacer parte de dicho proceso. La evidencia clave en este aspecto es la matriz expuesta en este capítulo, lo que permitió inferir y calificar el proceso de esta manera.

A pesar de que no se aprobó el Plan por parte de la gobernación, las acciones de respuesta inmediata se presentaron en el Plan de Acción Territorial 2012-2015 como lo evidencia la anterior matriz, ofrece en total \$278.000.000. Para ayuda humanitaria de emergencia (Albergues, registro y asistencia funeraria) \$170.000.000 y Ayuda Técnica para la formulación de los 42 planes municipales, realizando tres talleres por municipio, para los que se tuvo \$108.000.000.

---

<sup>47</sup> Ibíd., Página 10

Este proceso de formulación evidencia la poca capacidad institucional, ya que no se cumple con lo establecido a nivel nacional y menos a nivel local, es evidente que los recursos económicos son un elemento de vital importancia, sin embargo los sistemas de información y de conocimiento endebles al interior de la institución, no permitieron sacar adelante el documento Plan de Contingencia.

También se hace un llamado al interior de la gobernación del Cauca, en términos de gestión de recursos, ya que se cuenta con normas que permiten la incursión de nuevos actores en este proceso, lo que cambiaría el escenario de la falta de recursos a la falta de gestión o voluntad política de la entidad territorial para cumplir el objetivo estipulado.

Se sabe que ya no existe el Estado benefactor de antes de los 90, entonces se debe suplir ciertas necesidades con ayudas externas, lo que no deja de ser público “La definición propuesta caracteriza “lo público” no tanto por quién realiza la acción sino por la legitimidad y la autoridad que dicho actor tenga para adelantarla”<sup>48</sup>

Legalmente los municipios y departamentos son libres de realizar los procesos de articulación o coaliciones necesarias para sacar adelante los procesos. Los procesos relacionados con las víctimas son de vital importancia para el departamento, ya que esta entidad territorial ha sido y será un laboratorio del conflicto y del posconflicto

---

<sup>48</sup>Ibíd., Página 2.



## CAPITULO II

### ACCIONES, ACTORES, ESPACIOS Y HERRAMIENTAS QUE SE DESARROLLARON PARA EL PROCESO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL EN LA FORMULACIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE PREVENCIÓN Y CONTINGENCIA 2016-2016.

Al leer el título de este segundo capítulo, se encuentran las palabras integral y prevención, lo que se podría catalogar como una distorsión en el trabajo, ya que el objeto de estudio es la contingencia. La razón por la cual se habla de Plan Integral de prevención y contingencia, tiene que ver con los tres momentos de la prevención y la ayuda técnica que recibió la gobernación del Cauca, continuo a este esbozo se explicaran las razones.

La incorporación de las políticas públicas como instrumento mediador entre la sociedad civil y estado, permite consolidar alternativas de solución que mitiguen los efectos de una problemática de carácter público, y permita integrar a la comunidad en dichos procesos. Al considerar a las políticas como el elemento integrador, entre la Sociedad y estado, se empiezan a tejer nuevas dinámicas, entre ellas, la visibilización de actores o agentes que responden o representan sectores que han sido convocados para efectos del desarrollo de la política pública y los Planes pertinentes. Los actores, agentes u organizaciones sociales, que confluyen en estos procesos colectivos, representan un interés claro y hacen parte de los denominados grupos de presión, como lo menciona Kingdon, en el artículo grupos de presión de Esther del Campo<sup>49</sup> quien les atribuye una labor clave en los procesos de consolidación del problema en la agenda política.

A diferencia de los grupos de presión o movimientos sociales, la inserción del tema de las víctimas en la agenda política, no se hace desde los grupos de presión, el tema de las víctimas, responde a las nuevas dinámicas del gobierno de turno en temas de paz.

---

<sup>49</sup> DEL CAMPO, Esther. Grupos de presión. En: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>

No se desconoce los procesos que se realizaron por parte de la población víctima que se organizó y logro decretos y sentencias que les permitieron ser intervenidos por el estado colombiano, en el caso específico del desplazamiento. Sin embargo se ve la necesidad de contar con una ley que intervenga la realidad de la problemática, y es aquí donde se desarrolla la ley de víctimas y restitución de tierras, ley 1448 de 2011.

Para el caso del departamento del Cauca, que cuenta con una población víctima de 337.616<sup>50</sup> que representa aproximadamente el 30% de la población total del departamento, además de este acaecimiento, el departamento cuenta con la presencia histórica de actores insurgentes como la guerrilla de las FARC y el ELN, además con bandas criminales organizadas, como consecuencia de la desmovilización de los paramilitares. La presencia de estos actores y las repercusiones que esto trae, ha catalogado al Cauca, como el sexto departamento más golpeado por el conflicto armado.

Como se mencionó anteriormente el departamento ha sufrido la ocurrencia de los 11 hechos victimizantes establecidos en la ley, entre ellos encontramos, contra la vida y libertad, integridad física, sexual, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, abandono y despojo de tierra y desplazamiento forzado.

Sin embargo, el hecho con mayor ocurrencia es el desplazamiento forzado, siendo el responsable de 249.592 víctimas, como lo evidencia la Red Nacional de Información, lo que significa que aproximadamente el 90% de las víctimas del Cauca, han sido expulsadas de sus territorios por el recrudecimiento del conflicto armado “sin duda, por su magnitud, el desplazamiento forzado ha sido el más significativo, siendo el Cauca un departamento no solamente receptor, sino también expulsor.”<sup>51</sup>

El contexto del departamento amerita una intervención efectiva y oportuna de cada uno de los planes y proyectos que se han pensado, por ésta razón se escoge como objetivo de este apartado el conocer y visibilizar la manera en que se desarrolla el

---

<sup>50</sup> Red Nacional de Información. Corte marzo 2016.

<sup>51</sup> PLAN DE ACCIÓN TERRITORIAL 2016-2019. Página 63.

proceso de articulación Interinstitucional e Interagencial en el departamento del Cauca para el desarrollo de la formulación Plan Integral de Prevención y Contingencia. Para este acápite se tendrá en cuenta la forma en que se ha concebido el SNARIV regional y la manera en que las Instituciones actúan en los procesos de articulación para efectos de la formulación.

## **2.1. Contextualización**

El SNARIV, es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, está “constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y demás organizaciones públicas o privadas”<sup>52</sup>, el objetivo de esta agrupación es formular y ejecutar planes, proyectos y programas que tengan como población objeto las víctima del conflicto.

Es de mencionar que en la ley 1448 se menciona tres niveles de gobierno, el primero de ellos responde al carácter nacional donde se encuentra la “Vicepresidencia de la República - Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Unidad Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Consejo Superior de la Judicatura.”<sup>53</sup>

Seguido a éste se encuentra el gobierno departamental, para este escenario la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, juega un papel protagónico porque es el encargado de guiar a las instituciones públicas y las dependencias que hacen parte de la Gobernación, para el desarrollo de los

---

<sup>52</sup> Unidad Atención Reparación Integral para las Víctimas. En: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/sistema-nacional-de-atenci%C3%B3n-y-reparaci%C3%B3n-integral-las-v%C3%ADctimas/77>

<sup>53</sup> Decreto 4800 del 2011.

procesos a realizar, en este nivel se encuentran las entidades que hacen parte de Comité de Justicia Transicional<sup>54</sup>.

En cuanto al gobierno municipal, encontramos una estructura similar a la departamental, claramente se encuentra direccionada por el enlace municipal de víctimas, el Alcalde y la Secretaria de Gobierno municipal, quien coloca a disposición toda su estructura orgánica.

El Sistema como tal cuenta con un ente coordinador, que para este caso es la UARIV, quien se encarga de realizar el acompañamiento técnico que permite encausar y ordenar las responsabilidades del resto de Instituciones, y velar por el cumplimiento de lo establecido en la normatividad. El objetivo principal que tienen el SNARIV departamental y municipal, es conformar y consolidar los Comités de Justicia Transicional que se encargarán de velar y evaluar los productos que se entreguen a las víctimas.

Sí bien la estructura del estado ha permitido incluir nuevos actores a procesos de construcción social, el Cauca es un claro ejemplo de esto, ya que los organismos de cooperación internacional han brindado su ayuda técnica y económica para el desarrollo de procesos establecidos. Esto, permite hablar no solo de articulación institucional, sino, de una articulación interagencial. Para la formulación del P.I.P.C, se encontró la activa participación de la OIM, Tierra de paz y OCHA.

Lo mencionado anteriormente responde a lo establecido en la nueva gerencia pública, tiene como objetivo generar procesos gubernamentales más ágiles y eficientes. Llevar a buen término éste tipo de procesos, permite una mayor consolidación de los procesos políticos y sociales que se estén realizando, una de ellas es en la forma en que se está gobernando y la segunda se relaciona con los procesos de confianza como lo establece la gobernanza.

---

<sup>54</sup> Los comités territoriales de justicia transicional (CTJT) son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el gobernador o alcalde, respectivamente. Está conformado por el Gobernador, un representante de todas las secretarías de la gobernación, un representante del Sena, ICBF, Policía, Ejército, UARIV, Ministerio público y dos de la mesa departamental de víctimas.

Esta dinámica implica tener en cuenta el paradigma de descentralización del estado, que no ve como único responsable a la persona que está en la dirección, sino, a todo al equipo de la estructura directiva, desplaza la manera de análisis y se empieza hablar de “legitimidad del cargo y legitimidad de su accionar”<sup>55</sup>

Hablar de efectividad en la respuesta institucional, demanda analizar dos variables importantes, la primera relacionada con la utilización de los recursos económicos y la segunda concerniente a la manera en que se está desarrollando los procesos de gobierno, en el entendido de la gobernanza y gobernabilidad de una entidad territorial que cuenta con la presencia de víctimas del conflicto.

Entender la gobernabilidad como la relación estructural al interior de un gobierno, permite inferir, que existe relación en la manera en que se están manejando los recursos, es por eso que ahora se empieza hablar de procesos de “gobiernos más económicos y eficientes, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces y además, simultáneamente introduce cambios como la ampliación del control político”<sup>56</sup>

Para el caso de Colombia, se encuentra que el presupuesto dispuesto para la atención y reparación de las víctimas para el 2016, es de 7,9 billones de pesos, lo que equivale al 1% del PIB, así lo establece Simón Gaviria “La atención, asistencia y reparación integral de víctimas no solo es un esfuerzo exclusivo del Gobierno, sino del Estado en su conjunto, por lo que a las metas establecidas se les debe sumar los esfuerzos que desde el nivel territorial se están haciendo para garantizar los derechos de la población”<sup>57</sup>. Así parezca que se cuente con una gran cantidad de recursos, los procesos que se deben llevar a cabo con la población víctima tienen un gran costo, hay que recordar que existen aproximadamente 8 millones de víctimas, quienes deben ser empoderadas, informadas e indemnizadas como lo

---

<sup>55</sup> AGUILAR, Luis Fernando. El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza” Editado: Centro de Latinoamericano de la administración para el desarrollo. Edición: 2 noviembre del 2007, Republica Dominicana.

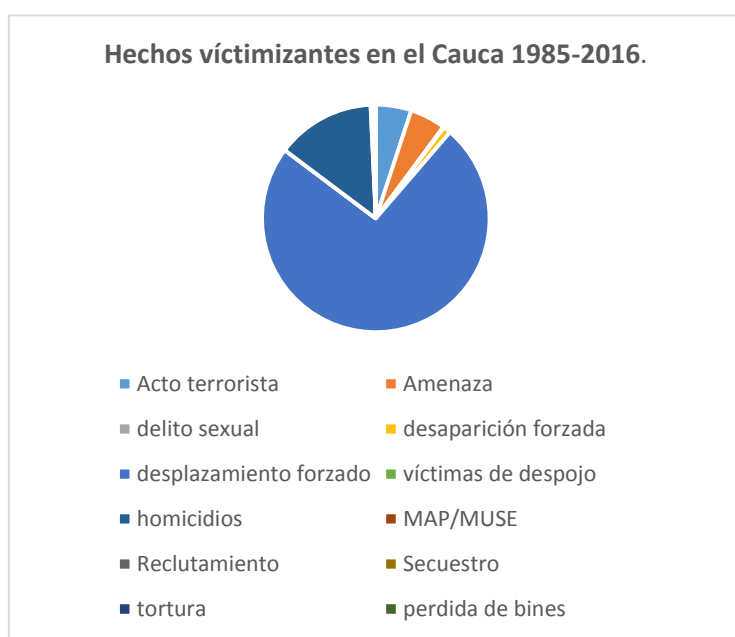
<sup>56</sup> LÓPEZ, Andrea: La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Editado: Instituto nacional de la administración pública.

<sup>57</sup> Revista Dinero. Aumenta presupuesto para reparar a las víctimas. Editado 27 de diciembre de 2015. En: <http://www.dinero.com/pais/articulo/presupuesto-para-reparacion-victimas-colombia/206270>

establece la ley, al recurrir al RUV<sup>58</sup>, se encuentran que de las 8 millones de víctimas registradas, 7'970.190 son causadas por el conflicto armado, de las cuales 6'301.558 deben ser sujetos de atención.

Llegando a la particularidad del Cauca, se encuentran que desde el año 1985 hasta el 2011, hacen parte del Registro único de Víctimas 337.616<sup>59</sup> como se establece en la ley, de las cuales, 256.445 son consideradas como sujetos de intervención, sin embargo, no se encuentra ni se especifica que tipo de reparación se hará con ellas.

**Ilustración 1. Hechos victimizantes en el Cauca.**



La información que sí se encuentra en documentos oficiales, hace referencia a las 677 indemnizaciones de corte administrativo que se han entregado hasta el mes de junio de 2016, “Las entregas de este miércoles, que se suman a otras 577 en lo que va de 2016 en el departamento, estuvieron acompañadas por una feria

de servicios en la que participaron instituciones como el Fondo Nacional del Ahorro, Icetex, Comfacauca, Unicomfacauca, Sena, Instituto Técnico Superior y el Surtidor Agropecuario El Campesino.”<sup>60</sup>

El contexto de las víctimas en el Cauca evidencia la una gran atención frente al proceso que reparación integral que se debe colocar en marcha y es aquí donde los actores que conforman los Comités de Justicia Transicional, deben buscar ayuda para las actividades que se deben desarrollar para dar cumplimiento a lo

<sup>58</sup> Registro Único de Víctimas. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

<sup>59</sup> Red Nacional de Información. Corte marzo 2016.

<sup>60</sup> UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. Cien víctimas reciben indemnizaciones en Popayán. 22 de julio de 2016.

establecido. Se hace referencia a talleres, socializaciones y demás actividades que requieran respaldo económico, es aquí donde los cooperantes entran a jugar un papel clave en los procesos territoriales.

Como el trabajo es arduo, el estado al momento del establecer la normatividad, pensó en que la institucionalidad no estaba todavía en la capacidad de responder a los procesos que se veían venir, es por esto que en el decreto 4800 del 2011, se plantean varios principios que permiten la articulación interinstitucional e interagencial como se mencionó al inicio.

El primer principio mencionado es la **corresponsabilidad**, hace referencia a la responsabilidad que tiene toda la estructura estatal para prevenir, asistir, atender y reparar integralmente a las víctimas, este principio debe ejecutarse teniendo en cuenta el interés general de la Nación y la autonomía territorial, este principio se complementa con lo planteado en la **Concurrencia**, que menciona la necesidad de actuar de manera oportuna y conjuntamente, en busca de un objetivo común.

Asimismo la **complementariedad** hace referencia a la colaboración recíproca y podrán, para ello, utilizar mecanismos de asociación, cofinanciación y convenios y para ello se tiene en cuenta lo establecido con la **subsidiariedad**, es el principio escudero para el apoyo a municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la Ley 1448 de 2011. Estos principios evidencian que procesos cuentan con un bastón legal, que les permite recurrir a otro tipo de entidades al momento de sentir que no cuentan con los insumos necesarios para responder a los procesos establecidos.

## **2.2 ¿Cómo funciona el SNARIV departamental en la formulación del Plan Integral de Prevención y Contingencia?**

El SNARIV, como ya se expresó es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, que se encuentra conformado por representantes de cada una de las dependencias de los tres niveles de gobierno, los cuales se

encargan de validar, formular y pensar en la manera de mitigar y responder a lo establecido en la Ley 1448.

Para su efectivo funcionamiento ha creado una división de manera interna y es el desarrollo de Subcomités, que se encargan de abanderar los siete temas que se desarrollan en la política pública, entre ellos está el Subcomité de prevención y protección, que específicamente se encarga de la formulación y la oferta institucional necesaria para el desarrollo del Plan de Integral del Prevención y Contingencia para el departamento del Cauca.

Uno de los miembros de SNARIV regional para este momento es un delegado de la oficina de DIH del Ministerio del Interior, quien brindó ayuda para la formulación, propuso la creación de un documento que abordara los tres momentos de la prevención, que son: prevención temprana, urgente y garantías de no repetición. Por tal razón se habla de Plan Integral de Prevención y Contingencia y no solo de Plan de Contingencia como se hacía en años pasados.

Este documento recibe el nombre de Plan Integral de Prevención y Contingencia para el Cauca 2016-2019, contiene los tres momentos de la prevención y las dinámicas de acción para cada uno de los procesos, sin embargo la norma exige que se haga una evaluación anual de lo establecido, ya que las dinámicas de conflicto varían y más teniendo en cuenta el proceso de paz.

### **2.3. Identificación de actores y acciones en la formulación del Plan Integral de Prevención y contingencia para el Cauca.**

Para la identificación de actores que participan en el desarrollo del Plan Integral de prevención y Contingencia, se tendrá en cuenta quienes conforman al SNARIV, los agentes o actores externos, las metas o responsabilidades y la influencia de los mismos en el sistema, lo que permite que se desarrolle bajo el enfoque de análisis de redes de políticas públicas.

Al recordar los insumos teóricos que bordean la formulación de políticas públicas, encontramos dos elementos importantes, el primero de ellos es la aparición del



problema en la agenda política y los actores o agentes que hacen parte de la aparición del problema en la ya mencionada agenda, por tal razón se hará un pequeño esbozo, con el objetivo de visibilizar actores y formas de articulación de para este proceso.

El posicionamiento del problema de las víctimas del conflicto armado en Colombia, se demoró bastantes años, desde finales de los años 90, el país empieza a observar el impacto que tenía el desplazamiento forzado como consecuencia directa del conflicto armado en las grandes y medianas ciudades del país.

Por tal razón en el 1997, se crea la ley 387 que tiene como objetivo mitigar el impacto de esta problemática viéndola únicamente desde el aspecto de los desplazados, “en Colombia el desplazamiento forzado es un problema de suma gravedad que afecta al país, ha tenido graves repercusiones tanto a nivel político como económico, y que por ello pudo ser posicionado en la agenda pública.”<sup>61</sup> .

Esta dinámica permitió pensar en Sistemas e Instituciones que hicieran frente a esta problemática, para este momento se contaba con el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, lo que convertía al desplazamiento como el único hecho victimizante reconocido como efecto del conflicto y para el cual se había creado y dispuesto la Institucionalidad. Las nuevas dinámicas de paz, que se empiezan a desarrollar con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia (2010-2014), permite iniciar un nuevo camino en el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, como ciudadanos que influyen en el desarrollo y la estabilidad del Sistema político, económico y social del país.

El reconocimiento y la validación de los derechos que como seres humanos y ciudadanos, tienen las personas y comunidades que han sido víctimas del conflicto armado, se materializa con la puesta en marcha de la ley de Víctimas y Restitución

---

<sup>61</sup> PÉREZ, Brenda. El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. Editado: El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. Edición: 183 de Enero y febrero de 2014. Página: 183

de Tierras, en ella se reconocen dos temas centrales, el primero es el conflicto armado interno y los once hechos victimizantes.

Al observar la manera en que el problema entra a la agenda, se encuentran dos elementos principales de lo planteado por Aguilar, quien denota la importancia de la agenda política y los actores que hacen parte de esta definición “los factores que contribuyen a la agenda son fundamentalmente los participantes y el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas se vuelven prominentes”<sup>62</sup>. Esto implica la importancia de contar con actores con capacidad de decisión que influyan en la manera en que se aborda el problema, en las dos agendas y la presencia de los agentes o actores en cada uno de los procesos a desarrollar.

Para poder llegar a esto debe existir una ventana de oportunidad<sup>63</sup> que permita la inserción del tema en la agenda política, para el caso del desplazamiento se tiene lo ocurrido en el periodo de Samper<sup>64</sup>, la poca legitimidad que se tenía en este período hace que la población desplazada se tome por siete meses las instalaciones del ICORA y la Defensoría del Pueblo en Bogotá, la presión ejercida tiene como resultado la Sentencia T-025 del 2004, que desarrolla mecanismos para atención del desplazamiento de una manera integral, en términos de tiempo, ayudas humanitarias, protección, cerrar la brecha de desigualdad social<sup>65</sup>

La Sentencia T-025 de 2004 es considerada como un avance que permite ir dimensionando el impacto que generan el conflicto a población civil afectada. También muestras las necesidades que deben ser suplidas por parte de la

---

<sup>62</sup> PÉREZ, Brenda. El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. Editado: El Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México. Edición: 183 de Enero y febrero de 2014. Página: 187

<sup>63</sup> Elemento que se plantea desde la teoría de Jhon Kingdon, que consiste en un cambio de política de gobierno, que permita la inserción del problema en la agenda pública y política.

<sup>64</sup> Ernesto Samper, presidente colombiano 1994-1998. Ejerce su presidencia en los años de agudización del conflicto armado, aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia y las guerrillas existentes.

<sup>65</sup> Sentencia T-0255 de 2004. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

institucionalidad. Sin embargo estos elementos no permiten hablar de conflicto armado interno, ya que la institucionalidad no lo reconoce como tal.

La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia genera un cambio en la política de gobierno, ya que se reconocen dos temas fundamentales, el primero de ellos es el reconocimiento del conflicto y el segundo es relacionado con el espectro de observación de temas como el de las víctimas del conflicto. Este proceso contó con actores como los senadores Juan Fernando Cristo, Roy Barreras y Juan Manuel Santos. Cada uno de ellos representante para ese momento del partido Liberal colombiano y la Unidad Nacional, respectivamente, a quienes se les atribuye el proceso de formulación de la ley 1448 de 2011.

Esto permite ir visibilizando actores claves en el proceso de la formulación de la ley 1448 y los actores complementarios de éste proceso. En lo mencionado hasta el momento se encuentran tres actores importantes, **la Institucionalidad**, de carácter estatal o pública, la **Población víctima** y por último los agentes de **Cooperación internacional**.

Después de realizar un esbozo de lo que fue el posicionamiento del problema en la agenda política en relación a los actores que influyen en éste proceso; se entrará a dimensionar los actores o agentes que hacen parte de la formulación del Plan Integral de Prevención y Contingencia para el departamento del Cauca, teniendo en cuenta la teoría de redes mencionada al inicio, se visibilizarán actores acciones y escenarios que permiten desarrollar la formulación del Plan Integral de Prevención y contingencia para el departamento del Cauca.

Como se viene mencionando desde apartados anteriores, el aumento de la participación de actores privados y sociales en la gestión pública, implica cambios fundamentales en la forma de comprender el poder y la estructura cambiante del estado en relación a la intervención estatal, “se analiza como el enfoque de redes no sólo presenta como un marco conceptual que describe la complejidad de los

vínculos entre los actores en la arena política, sino que también se ha desarrollado como una herramienta útil para el estudio de la hechura de las políticas públicas”<sup>66</sup>.

Para hablar del enfoque de redes, se debe tener en cuenta dos conceptos, la comunidad política y la red de asuntos, el primero se entiende como la interacción y la organización económica y profesional de carácter gubernamental, donde los valores y la ideología no deben considerarse como elementos que generen quiebres, ya que la comunidad logra establecer y lidiar con estas diferencias, hacen que la comunidad persista y sea más fácil llegar a la meta estipulada.

Por otra parte, el hablar de redes de asuntos, implica dinámicas diferentes ya que los actores que hacen parte de esta coordinación, no son pocos, lo que dificulta el proceso de consenso al interior de esta comunidad. La variable que hace que el enfoque de redes cuente con los insumos de estas dos dinámicas participativas es la dependencia de recursos. Al hablar frente a temas de recursos, se deben ir gestando procesos de organización al interior de la comunidad política.

Estos postulados se establecen desde los principios de la Acción Colectiva, proyectados por Olson, los cuales mencionan como uno de los primeros elementos la capacidad de organización que tenga la comunidad, y la cantidad de actores que confluyan allí, se plantea que al tener una comunidad heterogénea, las posibilidades de conseguir algo son menores. Por tal razón, “los animadores políticos que traten de organizar la acción colectiva, tendrán más posibilidades de éxito si se esfuerzan por reunir grupos relativamente homogéneos”<sup>67</sup> Por otra parte, se debe tener en cuenta los intereses de cada individuo y la capacidad de trabajo que posee para ello, lo que permite pensar en una racionalidad limitada<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Edición: N° 66 de Mayo y Agosto de 2011. Editado: Revista Scielo. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008)

<sup>67</sup> OLSON, Marcur. La lógica de la acción colectiva, En: diez textos básicos de Ciencia Política. Edición Ariel. Editado: noviembre de 1992.

<sup>68</sup> Hebert Simon, define la racionalidad limitada como la descripción del proceso de decisión de un individuo considerando limitaciones cognitivas tanto de conocimiento como de capacidad computacional. Este concepto involucra a la psicología y a la economía.

Estos insumos permiten que se constituya o se considere al enfoque de redes como uno de los elementos catalizadores de las relaciones públicas y privadas, en la formulación o análisis de las políticas públicas, “las conexiones cercanas entre el aparato del Estado, las diversas organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, borran los límites entre el Estado y la sociedad; es la red que funde a lo público y lo privado” <sup>69</sup>, estas articulaciones permiten el cumplimiento y desarrollo de las metas estipuladas en un menor tiempo y costo para el aparato estatal.

En cuanto a los insumos teóricos que consolidan éste enfoque encontramos al nuevo institucionalismo y la elección racional. Se tiene en cuenta al neoinstitucionalismo porque este se encarga de estudiar los procesos sociológicos de la formación de las instituciones, éstas, entendiéndolas como organizaciones que se forman a lo largo del tiempo, en cuanto a la elección racional, se hace referencia en este enfoque de redes ya que la teoría de elección racional hace referencia a lo que se debe de hacer para lograr ciertas metas lo mejor posible.

Hasta el momento se han definido unos elementos claves en el desarrollo de un análisis con enfoque de redes, entre ellos se encuentra, el desarrollo u organización de la comunidad, el entorno en el que se encuentran, los objetivos que buscan y el deber ser de cada uno de los integrantes de esta red. Lo que permite ir describiendo el escenario donde se encuentra el análisis de actores.

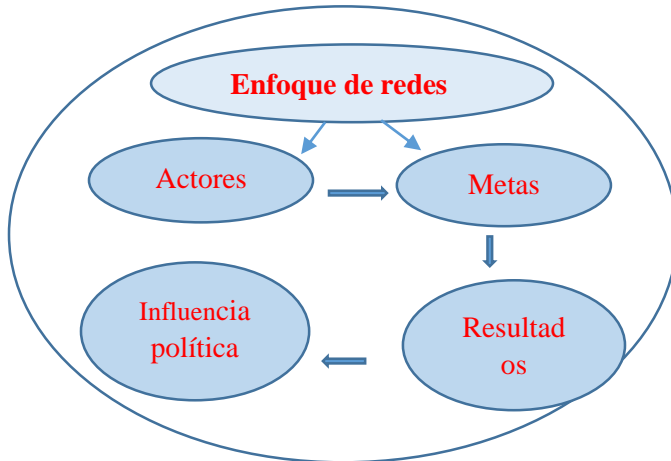
La metodología que se utilizará para este análisis será la siguiente, se presentará una arena política, que va a permitir hacer una breve descripción del Subsistema y del contexto que se desarrolla al interior; aquí se entrelazan los postulados teóricos que hacen que el enfoque de redes sea una realidad y se catalogue como una manera de análisis.

---

<sup>69</sup> ZURBRIGGEN, Cristina. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Edición: N° 66 de Mayo y Agosto de 2011. Editado: Revista Scielo. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008). Página 2

Desarrollar postulados de elección racional, permite visibilizar las metas y los intereses de cada uno de los actores, en cuanto al neoinstitucionalismo permitirá establecer la relación de estos actores, (instituciones) en la arena política, esto permite ir visibilizando la influencia política que se tenga en el sistema, para ello se tendrá en cuenta el intercambio de recursos o de información.

### **Ilustración 2. Diagrama enfoque de redes**



Vale la pena aclarar a qué hace referencia cada uno de los elementos que hacen parte del enfoque de redes. Lo primero es entender que es un actor, una meta, los resultados y la influencia política en la arena política. Existen varios conceptos

Elaboración propia.

Que definen lo que es un actor, para efectos de este análisis lo entenderemos como el individuo o colectividad, que se organiza y logra postular sus problemas en la agenda de gobierno y política. La relación entre actor y meta es cercana, ya que el actor inherentemente postula o establece una meta, que puede ser en un primer momento, llegar a posicionar el problema en las agendas de gobierno, lo que permite facilitar el proceso de mitigación del problema y para este caso, se entiende a la meta, como el proyecto y las acciones que se ofrezcan y que se tengan en cuenta en el documento final del Plan Integral de Prevención y Contingencia.

El desarrollo y cumplimiento de la meta, lleva hablar de resultados, que traería como consecuencia el desarrollo de una influencia de ese actor o de esa colectividad, en la arena política, esta dinámica se conocerá como la influencia política, que va más allá de conseguir una meta, se relaciona con la capacidad de influir en la toma de decisiones del sistema o para este caso, la arena política.

## **2.4 Proceso de formulación y articulación institucional, para el Plan Integral de Prevención y Contingencia (2016-2019).**

Lo que se hará en un primer momento, es visibilizar los actores fundamentales para el proceso que se va a desarrollar, consecuente a esto, se presentarán las metas y la forma en que se conseguirán.

En cuanto a los resultados y el proceso de influencia política, lo que se evidenciará será la oferta institucional, que permitirá ver la influencia en términos de cumplimiento y responsabilidad dentro del Sistema, todo esto en relación a lo estipulado con el enfoque o análisis de redes de políticas públicas.

La formulación del Plan Integral de Prevención y Contingencia, empezó en el mes de marzo de 2016. El mencionado Plan, cuenta con dos grandes objetivos, el primero está relacionado con prevenir situaciones conflictivas, para ello su oferta institucional debe ir encaminada hacia tres puntos clave, el primero se relaciona con la prevención de reclutamiento, el segundo con la desmovilización y el tercero con procesos de ocupación del tiempo libre.

Este objetivo se encuentra direccionado por institucionales como el Ejército Nacional (Brigada 29), Policía Metropolitana, Gobernación del Cauca (Secretaría de Gobierno y de Educación) y Unidad para las víctimas, quien direccionan sus proyectos hacia esos tres ejes temáticos.

El segundo objetivo es la contingencia, para ello se debe pensar en dos momentos, el primero es recrear futuros escenarios de riesgo y el segundo es pensar en la articulación de las instituciones que hacen parte del SNARIV y deben actuar es dicha situación.

Es claro que una contingencia no permiten ningún tipo de demora, porque la necesidad es inminente, es por esto que aquí juega un papel clave, la Unidad para las víctimas, como ente coordinador, la gobernación del Cauca como articulador de cada una de las dependencias, el Ejército y la Policía, como brindadores de seguridad, Bienestar Familiar como prestadores de servicios para niños, niñas y adolescentes y cooperación internacional como intermediario y asesor técnico.

Después de haber descrito los dos escenarios que se van a desarrollar, volvemos a fijar la mira en lo que es el Plan de Contingencia, para ello se analizó el proceso de formulación que se llevó a cabo entre el mes de marzo y junio del 2016.

Como lo plantean los hacedores de políticas públicas como Laswell o Medina Gallego, uno de los elementos claves es conocer el escenario en que se va a trabajar, para este caso será analizar y entender la manera en que se comporta el conflicto en el departamento del Cauca. Estos insumos permitirán visibilizar la manera en que se comportan las dinámicas bélicas, al interior de cada una de las comunidades o regiones.

Para éste caso se tiene una línea de tiempo base, ésta se constituía por la recolección de información de hechos noticiosos relacionados con el conflicto armado en el Cauca. Se encontraba dividida por regiones y a su vez, se encontraban los municipios de cada una de las regiones. La recopilación de esta información cuenta con un lapso temporal de diez años, se hace referencia desde el año 2005 hasta el 2015, esto permitió establecer hipótesis frente al comportamiento de los actores armados ilegales y las zonas geográficas más utilizadas.

Otro de los hallazgos fueron las algunas rutas de atención para población víctima, entre ellas se encontró la de secuestro, tortura y las rutas de atención para niños, niñas y adolescentes. El documento Plan de contingencia 2015, estableció como escenarios de riesgo a los 11 hechos victimizantes<sup>70</sup>, lo que dificultaba el establecimiento de rutas y protocolos de acción de la institucionalidad, para frenar cada uno de los hechos.

La información que se tenía, más un nuevo seguimiento a las bitácoras<sup>71</sup> de la Unidad para las víctimas e informes de derechos humanos y la ayuda brindada por el Ministerio del interior, permiten establecer que el Cauca, cuenta con tres

---

<sup>70</sup> La ley 1448 de 2011, establece que: los homicidios, secuestros, desaparición forzada, tortura, delitos contra la libertad o integridad sexual, minas antipersonal, vinculación de niños, niña y adolescente, despojo y desplazamiento forzado.

<sup>71</sup> Las bitácoras de la UARIV, son la recopilación noticiosa de hechos propiciados por el conflicto armado.



escenarios de riesgo el primero de ellos es la presencia de actores armados y la reconfiguración de estos, el segundo las economías ilegales y el tercero la posición geoestratégica, como se mencionó desde el primer capítulo.

Esta manera de entender el conflicto fue diferente, se pasó de tener 11 escenarios de riesgo a contar con 3, que desencadenan los 11 hechos victimizantes. Este es un avance frente a la comprensión y aprensión de términos como escenarios de riesgo que es de lo que se encarga un Plan de Contingencia y los hechos victimizantes.

Partiendo de la premisa hipotética de los escenarios de riesgo se empezó a trabajar con las instituciones. En medio del proceso de formulación se hacen tres visitas estratégicas a los municipios de Guapi, el Tambo y Argelia, estas visitas fueron realizadas por el delegado de DIH del MININTERIOR y un representante del enlace departamental de las víctimas. En cada una de las visitas se realizó un taller con la comunidad, este tenía como objetivo contrastar los escenarios de riesgo planteados con la realidad de estos tres municipios que han sido claves para el desarrollo del conflicto.

La reafirmación de los escenarios de riesgo hizo que se pensara en clasificar a las instituciones que participaron en este proceso en tres grandes grupos, los aliados estratégicos, instituciones territoriales y la cooperación internacional, efectivamente las instituciones que hacen parte de los tres grupos conforman el SNARIV departamental.

En el grupo de aliados estratégicos encontramos la Unidad para las víctimas, Bienestar familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, defensoría del pueblo, Policía Metropolitana de Popayán, Brigada 29 del Ejército Nacional y el Grupo al Mando del Comandante, entre las instituciones territoriales encontramos el gabinete que conforma la gobernación del Cauca, y por último se encuentra la cooperación internacional, que para este proceso se contó con la ayuda de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Tierra de Paz, Consejo Noruego para los Refugiados (CNR), Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos

Humanitarios (OCHA) y Agencia de Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID).

**TABLA 2: Matriz de oferta institucional para contingencias en el Cauca 2016.**

Ofertas aliados Estratégicos	Oferta Territoriales Entidades	Oferta Cooperación Internacional
<p><b>UARIV</b></p> <p><b>Acciones:</b> Identificación de la población, para el trámite y atención a 100% de población víctima de desplazamiento que cumplan con los criterios de atención.</p> <p><b>Resultado:</b> atención a 100% de población víctima que se encuentre en el primer año de lo sucedido.</p> <p><b>Indicador:</b> Número de hogares con atención humanitaria de emergencia y el valor en pesos de la alimentación brindada.</p> <p><b>Población:</b> departamento del Cauca.</p> <p>Tiempo de ejecución 2016.</p>	<p><b>Gobernación del Cauca y Secretaria de gobierno.</b></p> <p><b>Acciones:</b> diseñar rutas de orientación y orientar a personas que demanden información sobre las rutas de atención, asistencia y reparación.</p> <p><b>Resultado:</b> Orientar al 100% de personas que demanden información sobre rutas de atención.</p> <p><b>Indicador:</b> porcentaje de personas que demandan información sobre turas de atención, asistencia y reparación.</p> <p><b>Población Objeto:</b> 150 Indígenas, 150 afros, 50 LGBTI, 200 mujeres, 200 jóvenes y 200 adultos mayores.</p>	<p><b>Consejo Noruego</b></p> <p><b>Acciones:</b> Implementación del proyecto en cualquier municipio que genere la necesidad a causa del desplazamiento masivo o la restricción de la movilidad.</p> <p><b>Resultado:</b> 1500 personas víctimas del conflicto armado atendidas.</p> <p><b>Indicador:</b> número de hogares que reciben alimentos en la fase de la emergencia durante los primeros quince días de afectados por el conflicto armado.</p> <p><b>Población objeto:</b> población, campesina y afro.</p> <p>Tiempo de ejecución 2016.</p>

**NOTA:** Esta información es tomada de los protocolos de actuación del Plan Integral de Prevención y Contingencia.

Para recoger toda la oferta institucional (**Ver anexo G. Matriz de oferta institucional 2016**) se realizaron dos subcomités, el primero de ellos fue en el mes de mayo, donde se evidenció la necesidad de contar con el apoyo de cada una de las instituciones y las ventajas en términos de confianza de la comunidad traerían

para entidad ofertante, también se dio un plazo de 8 días para hacer llegar la información de manera virtual.

El segundo subcomité fue la socialización del Plan en su totalidad contando con la oferta institucional que habían hecho llegar por medio de correos a la responsable de la gobernación del Cauca, que se hizo el día 15 de junio del año en curso.

Después de esta socialización viene la aprobación que se debe realizar en un Comité de Justicia Transicional, donde los integrantes del SNARIV departamental, el día 20 de junio dan como aprobado el Plan Integral de Prevención y Contingencia del departamento del Cauca.

Lo mencionado a lo largo del capítulo evidencia tres elementos básicos del enfoque y análisis de redes, el primero es la descripción del espacio donde se realiza la formulación, que para este caso, es la gobernación del Cauca, en los espacios dispuestos para los encuentros con los integrantes del subcomité de prevención y protección.

El segundo elemento visibilizado es la identificación de actores, es aquí donde se hace la división estratégica de las instituciones aliadas, las de carácter territorial y los cooperantes internacionales. Y se finaliza con las metas que se encuentran representadas algunas en la matriz y otras en la parte de los anexos.

El tercer elemento es el intercambio de recursos y de información. Este permite ver la influencia política de los actores y por qué se articulan con el resto de las instituciones. Este elemento se denota, en la hechura de rutas de atención diferenciales, para niños, niñas, adolescentes, mujeres, indígenas, afros y comunidad LGBTI.

El desarrollo de estas rutas va iniciando los procesos de articulación, ya que la información para la construcción de éstas es compartida, por ejemplo la creación de la ruta de atención para un niño que ha sido víctima de una mina antipersonal, necesita la información de división competente del Ejército y también del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar; este es el caso propicio para hablar de intercambio de información. Por otro lado encontramos la ruta de atención para la

comunidad LGTBI, que es realizada por la cooperación internacional, en este caso la USAID y la Unidad para las víctimas.

Para finalizar el análisis, se hace referencia a la influencia política, para este caso específico, no encuentro un personaje que influya más que el otro, aquí encuentro un trabajo conjunto, donde cada una de las instituciones tiene unas responsabilidades y objetivos que aboga por cumplir. Existe claramente una Institución que coordina cada uno de los pasos dados, que para este estudio es la Gobernación del Cauca, en cabeza de la secretaria de gobierno, pero especialmente con el equipo que hace parte del enlace departamental de víctimas.

En cuanto a la arena política que plantea el enfoque de redes y lo evidenciado en estos procesos muestra gran afinidad entre la institucionalidad gubernamental y no gubernamental, lo que permite un óptimo proceso de formulación y crecimiento tanto académico como institucional, lo que influye directamente en la capacidad de respuesta institucional, que puede responder como un proceso eficiente de gobierno en términos de organización y construcción.

Esta arena política muestra un equilibrio y consenso al interior de las instituciones, evidenciando el cumplimiento de lo reglamentado en el decreto 4800 y la normatividad estipulada en la ley 1448 de 2011.

### **CAPÍTULO III**

#### **¿CÓMO RESPONDE LA INSTITUCIONALIDAD CAUCANA EN UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA CAUSADA POR EL CONFLICTO ARMADO?**

Llevamos aproximadamente cinco años de la implementación de la ley de víctimas y restitución de tierras. Desde el 2011 esta ley, se encuentra dictaminado la formulación e implementación de planes, programas o proyectos que mitiguen los efectos del conflicto armado para la población víctima, para el desarrollo de este capítulo, primero se hará un paneo de lo que ha sido la implementación de dicho proceso en Colombia y después se observara el municipio de López de Micay.

El proceso de implementación de ésta ley fue bastante arduo como lo evidencian algunos informes, entre ello: el 2do, informe de seguimiento a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011<sup>72</sup>. Este informe se encarga de visibilizar las falencias en los procesos de restitución de tierras y también en los administrativos. El documento muestra como resultado la necesidad de coordinar o realizar procesos mucho más organizados que permitan llevar a buen término el deber ser de la misma.

Es indiscutible que un proceso como el que desata la implementación de la ley, requiere un fortalecimiento institucional de gran tamaño, ya que se deben atender aproximadamente 7 millones de afectados por el conflicto armado y no únicamente hablar y realizar procesos en relación a la atención a desplazados. Hay que recordar que existen 10 hechos más que deben ser atendidos de manera integral por parte de la institucionalidad.

Esto implica en un primer momento empoderar a cada una de las personas que brindaran su fuerza laboral en éste proceso, en un segundo momento, colocar en

---

<sup>72</sup> Informe realizado por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado. Este informe fue realizado el 24 de septiembre de 2012. Después de un año de estar sancionada la ley.

marcha veedurías que permitan verificar la información que se está brindado, esta actividad con el objetivo de realizar bases de datos lo más cercanas a la realidad.

Después de tener organizada la estructura de atención a las víctimas, se llevó a cabo la organización y socialización de las estructuras internas en los departamentos y municipios, este momento contó con dos variables importantes, la primera de ellas hace referencia al tiempo y los costos que trae consigo cambiar en cierta manera, la forma en que están concebidas las instituciones, por otra parte, encontramos los pequeños errores que se comenten en las adjudicaciones y la atención de esta población, ya sea por inexperiencia o por vacíos al interior de cada una de las rutas establecidas para la atención de cada uno de los casos.

Sin embargo en el balance que hicieron las víctimas, la califican como buena, así no se hayan cumplido los objetivos en la totalidad, ésta ley, cuenta con una gran aceptación popular, “Hasta ahora, la ley goza de un amplio consenso y apoyo popular en torno a su validez moral y política.”<sup>73</sup> Sin embargo, los datos encontrados para el año 2015, muestran cifras poco alentadores para el proceso.

El estudio realizado por Conpaz<sup>74</sup>, a medianos del año 2015, refleja que el 14% de la población colombiana ha sido víctima del conflicto armado, lo que implica que se hable de aproximadamente 7,1 millones de personas registradas en el RUV<sup>75</sup> se han invertido 3,1 de los 54,9<sup>76</sup> billones, para el restablecimiento de los derechos y las indemnizaciones, lo que evidencia que se han reparado aproximadamente 503 mil colombianos, direccionamiento que responde aproximadamente al 10% de la población que se va atender. Lo mencionado permiten inferir que todavía la institucionalidad no se encuentra preparada para este momento, así hayan pasado cinco años de la implementación.

---

<sup>73</sup> RETTBERG, Angelika. Ley de víctimas: logros y retos: A cuatro años de nacimiento. Edición: 6 de junio de 2015. Editorial: el Espectador. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas-logros-y-retos-articulo-564984>

<sup>74</sup> Programa de investigación sobre Conflicto Armado y Construcción de Paz, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

<sup>75</sup> El Registro Único de Víctimas (RUV) es el instrumento que creo la UARIV, para tener una base de datos completa de las personas que son atendidas en los puntos establecidos.

<sup>76</sup> Este presupuesto sale del documento CONPES 3712 de 2011.

No solo analistas colombianos han realizado investigaciones frente a éste tema, la Universidad de Harvard, también lo realizó pero se fijó en dos elementos principales, el primero de ellos es la Unidad para la Atención de las Víctimas y la percepción que tienen las víctimas, frente al proceso de reparación y la efectividad del modelo implementado. Como resultado de este informe se tiene que los procesos de comunicación y socialización en términos de reparación no se han hecho de una buena manera “Los resultados de la encuesta sugieren que los esfuerzos de divulgación y las campañas de comunicación e información deben mejorar. Además, deja ver que muchas víctimas no entienden completamente que recibieron reparación. Como el reconocimiento es la esencia de lo que se entendió como reparación”<sup>77</sup>.

En cuanto a la Unidad para las Víctimas y las Instituciones que conforman este proceso, se les hace un llamado de atención, ya que al parecer no están cumpliendo con sus compromisos, “la evaluación de la Unidad de Víctimas y las distintas instituciones del sistema de reparación, Harvard llamó la atención sobre la soledad de la Unidad. Los ministerios y las carteras no están ayudando a reparar a las víctimas en la medida de sus responsabilidades asignadas”<sup>78</sup>.

Sí llevamos el análisis a lo qué ha ocurrido al interior de la Unidad para Atención a las Víctimas, encontramos que hasta el momento se tienen 570 mil tutelas, las cuales están generando un desgaste y aumentando los gastos en el presupuesto destinado para la atención de ésta comunidad, “En los últimos 4 años, este organismo ha recibido más de 576.000 tutelas, de las cuales el 85 por ciento se ha fallado en contra. Al tiempo, se han generado 156 órdenes de arresto contra sus directivos. Este año ya van más de 84.000 tutelas.”<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> REDACCIÓN POLÍTICA. La Ley 1448 a los ojos de Harvard. Edición: 6 de junio 2015. Editorial: El Espectador, en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-1448-los-ojos-de-harvard-articulo-564985>

<sup>78</sup> REDACCIÓN POLÍTICA. La Ley 1448 a los ojos de Harvard. Edición: 6 de junio 2015. Editorial: El Espectador, en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-1448-los-ojos-de-harvard-articulo-564985>

<sup>79</sup> JUSTICIA. Las más de 570.000 tutelas que asfixian a la Unidad de Víctimas. Edición: 14 de mayo de 2016. Editorial: EL TIEMPO. En: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-de-victimas-tiene-576000-tutelas/16591987>

Los datos arrojan que los procesos administrativos no se estarían desarrollando de la manera más adecuada, razón por la cual el inconformismo es tan grande, sin embargo se debe tener en cuenta las dos actores presentes en esta disputa, la comunidad víctima, plantea su inconformidad, no solo teniendo en cuenta los recursos legales puesto, sino también los análisis realizados y expresados anteriormente.

Al llegar al plano de la institucionalidad y el estudio que se hace para poder dar vía libre a una tutela o un desacató, se encontraron los siguientes insumos, el primero de ellos relacionado con las tutelas que han sido aceptadas y responden a peticiones de ayudas humanitarias de hechos que habían ocurrido tiempo atrás y las personas que lo pide, ya se encuentra en condiciones distintas, por ejemplo, cuenta con un trabajo, “Un estudio de la Agencia para la Defensa Jurídica concluyó que el 73 por ciento de las víctimas que tutelaron “pertenece a categorías de vulnerabilidad baja y media baja, y sólo el 7 por ciento es población vulnerable”.<sup>80</sup>

Al tener en cuenta este proceso se observó que el problema está en el desconocimiento de lo establecido en la ley 1448 y sus decretos regentes, lo que generó un desequilibrio y desgaste al interior de la estructura de la Unidad para las Víctimas en términos instalaciones y contratación para hacer eficaz las solicitudes de las tutelas o desacatos presentados. Sí bien se responde a tales peticiones, los recursos financieros se podrían utilizar de manera diferente y efectivamente, siempre y cuando la institucionalidad y la comunidad lleguen a unos consensos y principios de verdad y sinceridad.

El contexto presentado aquí permite desarrollar una hipótesis relacionada con la capacidad institucional para la apropiación y la replicación de lo determinado en la ley 1448 de 2011, la inconformidad de la comunidad, muestran el endeble proceso

---

<sup>80</sup> JUSTICIA. Las más de 570.000 tutelas que asfixian a la Unidad de Víctimas. Edición: 14 de mayo de 2016. Editorial: EL TIEMPO. En: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/unidad-de-victimas-tiene-576000-tutelas/16591987>



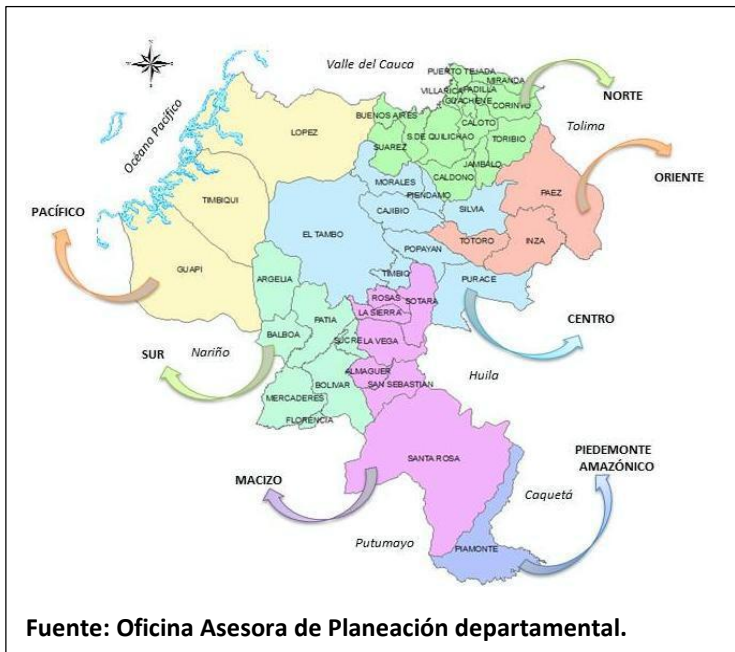
comunicativo y de empoderamiento que se ha llevado con la institucionalidad y la comunidad de las víctimas.

Quizás el problema no sea únicamente de las instituciones, también juega un papel clave el comportamiento de la población colombiana, que cree que nos encontramos en un país de corte asistencialista, es cierto que se tiene algunos subsidios y facilidades para acceder a la educación y alimentación. Hay que recordar que contamos con estado de recursos limitados y donde las decisiones tomadas deben partir del conocimiento y el efecto que ésta decisión traerá como consecuencia.

Lo mencionado en torno a la implementación permitió recrear la situación en la que se encuentra la 1448, por tal razón se decidió analizar un caso en la territorialidad, que para éste apartado será el municipio de López de Micay, quien en el mes de junio de 2015, sufrió varios hostigamientos que causaron el desplazamiento masivo de la vereda Cacahual.

### 3.1. Ubicación del municipio de López de Micay

**Ilustración 3. Mapa del Cauca, dividido por regiones.**



El departamento del Cauca, cuenta con 42 municipios, los cuales conforman siete subregiones, entre las cuales se encuentra la región Costa Pacífica y está conformada por los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay.

Esta región cuenta con dos grupos étnicos, afrodescendientes e indígenas que responden a

las características de los Embera. La población que habita en dicha región equivale

al 5,56% de la población caucana<sup>81</sup>. Se habla exactamente de 71.981 personas, de las cuales 36.781 son hombres y 35. 200 mujeres.

En cuanto a la población, se puede decir que 28.335 personas se encuentran radicadas en el casco urbano, mientras que 45.646 personas en la zona rural, es una de las razones por la cuales la economía de la región es básicamente extractiva, entre las actividades que se realizan se encuentra la pesca, agricultura, explotación de madera, explotación minera y como nuevo ejercicio, la obtención de recursos mediante dinámicas turísticas, por ser una región que limita con el mar pacífico y cuenta con elementos culturales llamativos.

El mapa evidencia la distancia existente entre la capital caucana y los tres municipios que conforman dicha región, esto ha dificultado algunos de los procesos de carácter institucional, generando déficit en temas económicos, políticos y sociales.

Desde finales de los años 90, la población de la costa pacífica, han pedido ayuda para temas relacionados con las responsabilidades estatales, se han desarrollado asambleas, reuniones y demás con el objetivo de visibilizar las necesidades de sus comunidades. “Los objetivos de la reunión, que se realizará en el Edificio Nuevo del Congreso, son; Llamar la atención del Gobierno Nacional sobre la ausencia de las entidades del Estado en la región y a las comunidades que integran el Plan Pacífico, para que vivan el proceso participativo; Propiciar la integración de los municipios en la formulación de planes y programas que hoy se discuten”<sup>82</sup>.

La ausencia estatal se ve reflejada en la asistencia médica, en la falta de acueducto e hidroeléctricas que permitan satisfacer las necesidades básicas, los datos que se tienen para finales de los años 90, son bastante llamativos, en cuanto al acueducto

---

<sup>81</sup> Datos tomados del Plan de Acción Territorial.

<sup>82</sup> NULLVALUE. “El pacífico caucano urge por soluciones” Edición: 20 de noviembre de 1995. Editado: EL TIEMPO. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-460222>

y alcantarillado se dice, que solo el 30% del casco urbano cuenta con red de acueducto y el alcantarillado, cubriendo las necesidades del 10% de la población<sup>83</sup>.

Sí se tiene en cuenta el censo realizado en el año 2005, arroja que el porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas en el municipio, responde al 47, 955%, éste resultado se encuentra conformado por un 56,98 por ciento, que responde a la cabera urbana, mientras que en la zona rural cuenta con el 38,93 por ciento.

En cuanto al municipio de López de Micay se puede decir que alcanza tal categoría en el año 1911 por ordenanza de la Asamblea Departamental del Cauca. Este municipio se encuentra ubicado en el extremo Nor-Occidental del departamento del Cauca, Región Pacífica. Conformado por 5 Consejos Comunitarios<sup>84</sup> se convierte en el municipio con la mayor extensión territorial al tener 3.241 km<sup>2</sup>. Su cabecera municipal es San Miguel del Micay, conocida hoy como López de Micay.

López, limita al norte con el municipio de Buenaventura, departamento Valle del Cauca, al oriente con los municipios de Buenos Aires y Morales, al sur con los municipios de Timbiquí y El Tambo y al occidente con el Océano Pacífico, la distancia que existe entre la capital cauca y este municipio es de 400 km.

Los asentamientos humanos en su mayoría se ubican en las riberas del río Micay, teniendo en cuenta la cabecera municipal.

---

<sup>83</sup> NULLVALUE. "El pacífico caucano urge por soluciones" Edición: 20 de noviembre de 1995. Editado: EL TIEMPO. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-460222>

<sup>84</sup> Consejo comunitario: Un Consejo Comunitario es una unidad administrativa que puede administrar una zona designada, en Colombia típicamente al nivel local. La forma más común de Consejo Comunitario es el Consejo Comunitario de Tierras de Comunidades Negras, como están reconocidos oficialmente bajo la Ley 70 de 1993.

**Ilustración 4. Mapa municipio de López de Micay**



La localización de los corregimientos se encuentra en el descendimiento de río Naya, en su margen izquierda.

El mapa, permite observar que esta entidad territorial cuenta con gran cantidad de afluentes, entre más importantes están San Francisco, La Puerquera,

Guadualito, Gualalá, Yucal, Arenal, Cabecitas, Casas Viejas, Culebra, Murciélago, Claudio, Pascualito, San Bartolo, Sierpe, Tigre, Tambito, Trapiche, Aurora, Yarumal, Isla de Gallo, Naicioná y España.

El relieve y las características hídricas, hacen que la economía se base principalmente en dinámicas de tipo agrario como lo expresa la página de la Alcaldía, municipal, “las principales actividades productivas son la agricultura, la pesca y la minería. Los cultivos de coco, caña panelera, chontaduro, papa china y borjón son los más importantes, no solo por los volúmenes que se producen, sino también por su potencial comercial.”<sup>85</sup> Éste es un municipio con vocación claramente agrícola, su población se dedica al trabajo de este sector de forma permanente, lo que hace que definan sus dinámicas económicas en el sector primario.

Al llegar a los medios de comunicación que tiene el municipio, se encontró que su posición geográfica y la intervención en este sentido dificultan el transporte terrestre y aéreo, colocando como única instancia el transporte marítimo. El transporte fluvial, constituye el eje central de comunicación entre los municipios de la costa Pacífica caucana, facilitando así los desplazamientos o traslados al interior y exterior del

<sup>85</sup> Página de la Alcaldía Municipal de López de Micay. En: [http://lopezdemicay-cauca.gov.co/informacion\\_general.shtml#economia](http://lopezdemicay-cauca.gov.co/informacion_general.shtml#economia)

municipio. No obstante la movilidad es limitada por las mareas y los pocos trayectos (una o dos veces en la semana).

El documento de la Alcaldía “Para volver a creer 2012-2015<sup>86</sup>”, aclarara que en el momento se está ejecutando un proyecto de ampliación y construcción de vías de comunicación, sin embargo en el mismo documento se menciona que la falta de medios de comunicación ha sido una de las principales causas para es estancamiento de esta región, “El municipio de López de Micay, cuenta con medios naturales de comunicación (ríos, mar, etc.), sin embargo, se ha caracterizado por el aislamiento general con Popayán y con el resto del país, representando una de las principales causas de atraso en sus sectores productivos y en las condiciones de vida de su población”<sup>87</sup>.

Este municipio cuenta con agravante y es lo relacionado con las telecomunicaciones, en el diagnóstico realizado para el anterior Plan de Desarrollo se menciona que no se cuenta con procesos de conexión estables, se hace referencia a la telefonía celular que sólo funciona de manera estable en la cabecera municipal, sin embargo existen radioteléfonos que son utilizados en algunas veredas y corregimientos para comunicarse con la policía o centros de salud en caso de urgencias.

El panorama mencionado evidencia claramente que existe un abandono estatal frente a esta comunidad, lo que ha generado una desconfianza y poca legitimidad del estado frente a esta población, como consecuencia de éstas dinámicas se puede facilitar la influencia de los grupos armados ilegales, ya sea insurgencia o bandas criminales en el sistema político, económico y social de esta entidad territorial, debilitando aún más el tejido social e institucional.

---

<sup>86</sup>Ibíd., Página: 149

<sup>87</sup> Plan de Desarrollo Municipal de López de Micay 2012-2015. “Para volver a creer”. Página: 148. En: <http://www.lopezdemicay-cauca.gov.co/apc-aa-files/31643539333935333362626364396631/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>

### 3.2 Dinámicas de conflicto del municipio de López de Micay

Como se mencionó anteriormente la ausencia del estado en dichos aspectos ha facilitado la incursión de nuevos actores al sistema, la costa pacífica caucana ha sido una región que históricamente ha sufrido tales violaciones a sus derechos civiles y humanos. Al revisar informes de la Defensoría del Pueblo<sup>88</sup>, se encuentra que desde finales de los años 90, la costa pacífica caucana, se convirtió en el eje de disputa entre las, ELN y las AUC, esta región era el corredor estratégico para el transporte de armas, estupefacientes y extorciones a las empresas madereras.

Sin embargo el transcurso del tiempo y los cambios en las políticas de seguridad generaron cambios en las dinámicas, después del año 2008, los procesos de disputa se concentran únicamente entre las FARC y ELN, ya que los paramilitares se encuentran en el proceso de desarticulación desarme y reconfiguración, como consecuencia de la ley 975<sup>89</sup>.

Llegado el final del 2010, “la aparición y fortalecimiento de los grupos pos desmovilización de las AUC, las organizaciones guerrilleras se repliegan en las zonas del río Naya, Timbiquí, Saija y Guapi, en la medida de que no pudieron contrarrestar la oleada proveniente de Buenaventura y sur del Chocó”<sup>90</sup> sin embargo, llegado el 2012, las dinámicas volvieron a cambiar, una arremetida de las FARC, hace que vuelvan a tener el control territorial en aquella zona.

El SAT<sup>91</sup> realiza visitas a los tres municipios de la costa pacífica, en el año 2012 y 2013, obteniendo como resultado que existe gran presencia de los Frentes 29,30 y 60 de las FARC, lo que ha traído como consecuencia el control económico, el

---

<sup>88</sup> DEFENSORIA DEL PUEBLO. “Informe estructural situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Editorial: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo”. Editado: abril 24 de 2014. Bogotá Colombia.

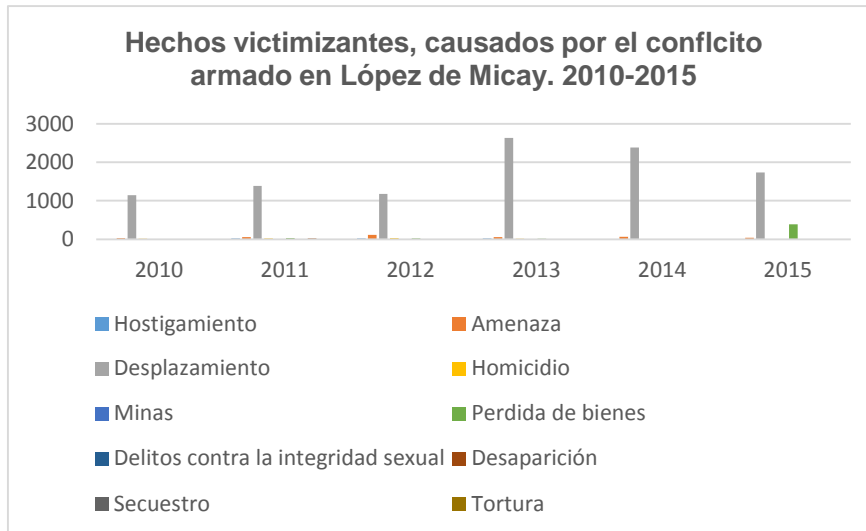
<sup>89</sup> Ley de Justicia y Paz.

<sup>90</sup> *Ibíd.* Página 81

<sup>91</sup> Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del pueblo.

dominio en el tráfico de estupefacientes y las nacientes dinámicas de la explotación minera aluvial de oro.

**Ilustración 5. Hechos victimizantes en López 2010-2015.**



Pese a que se han desarrollado iniciativas militares para combatir estas problemáticas, lo que se ha causado es un daño mayor a la población civil por el impacto bélico que tienen estas

disputas, se han realizado tres operaciones militares a gran escala, estas han sido llamadas Espada I, II y III, sin embargo las confrontaciones causan en la comunidad de López la materialización de los 11 hechos victimizantes, ya sea por las confrontaciones entre actores legales e ilegales. A pesar de que el municipio ocurran todos los hechos mencionados en la ley, el hecho de mayor ocurrencia es el desplazamiento entre los años 2010 y 2015, como lo evidencia la ilustración 4.

El dominio territorial que se ha intentado tener en López por parte de la guerrilla de las FARC, ha causado una tendencia frente al cultivo, producción, procesamiento y embarque de cocaína y marihuana hacia el océano pacífico, sin embargo, existe un agravante para esta zona, además de esto, la minería ilegal ha recrudecido los hostigamientos, los homicidios selectivos, desplazamientos forzados y amenazas a líderes sociales. Estas evidenciaron unos responsables que para este caso, se observa que es el Frente 29 de las FARC-EP, porque es quien opera en esta zona. **(Ver tabla, en el anexo F).**

### 3.3 Desplazamiento masivo de la vereda Cacahual, junio 2015.

El apartado anterior permiten entender un poco las dinámicas de conflicto social y armado por el que atraviesa el municipio de López de Micay, sin embargo lo que se quiere en este capítulo es poder entender la manera en que la institucionalidad responde a procesos de emergencia, como fue el desplazamiento masivo de la vereda Cacahual en el año 2015, a causa de hostigamientos por parte de las FARC.

Además de esto, se parte de que en el año 2015, la Unidad para las Víctimas reporta, 7 hostigamientos, 40 amenazas a líderes sociales, 9 homicidios, 387 perdidas de bienes inmuebles, 2 secuestros y 1732 desplazados, según el Registro único de víctimas<sup>92</sup>, de esas 1732 víctimas de desplazamiento, se estudiarán los 800 desplazados por los hostigamientos de los meses de mayo y junio.

Lo sucedido en López de Micay, empieza desde el 29 de mayo de 2015, lo primero que ocurre es un hostigamiento a la estación de policía, que se encuentra ubicada en el casco urbano de la localidad, continuo a esto, los días, 3, 4 y 5 de junio, se presentan enfrentamiento en la zona rural de municipio, lo que causó que aproximadamente 90 familias de la vereda Cacahual, dejaran sus casas y buscarán albergues temporales para evitar alguna lesión física por dichos actos, “según la defensoría del pueblo, en las últimas horas, se produjo el desplazamiento de 90 familias de la vereda Cacahual, equivalente a 315 personas”<sup>93</sup>.

Sin embargo, las afectaciones no sólo se vivieron en Cacahual, también se vivió en el caso urbano, dejando 100 familias afectadas, lo que equivale a 500 personas<sup>94</sup>, estos actos se le atribuyen a la guerrilla de las FARC, específicamente al frente 29,

---

<sup>92</sup> Registro Único de víctimas, consultado en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

<sup>93</sup> RADIO SUPER. “Continua el desplazamiento en el municipio de López de Micay”. Edición 9 de junio de 2015. En: <http://radiosuperpopayan.com/15945/noticias/continua-desplazamiento-en-el-municipio-de-lopez-de-micay-cauca/>

<sup>94</sup> OCHA. “Desplazamiento en casco urbano y zona rural de López de Micay”. Edición: 8 de junio de 2015.



como lo evidencia el Alcalde municipal de ese momento “Los ataques contra la Policía y el Ejército habrían sido perpetrados por el Frente 29 de las Farc”<sup>95</sup>

La situación evidencia que debe ser atendida de manera inmediata, convirtiéndolo en una contingencia que genera nueva población víctima, esta dinámica implica colocar en marcha medidas y protocolos del Plan de Contingencia municipal. El informe regional 2015 de la Unidad menciona que existió una “Completa cobertura en la formulación de 42 Planes de Contingencia aprobados a 30 de diciembre de 2015. El Plan de Contingencia departamental, se encuentra en fase de revisión y está a espera de aprobación”<sup>96</sup>.

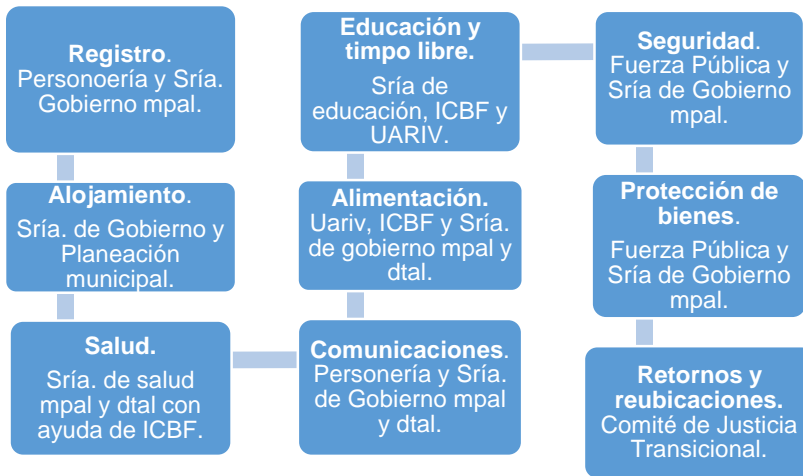
Lo que implicaba que el municipio, debía contar con un Plan de acción para este tipo de emergencia, al momento de buscar la información al primer lugar virtual que se acudió fue a la página web de la Alcaldía municipal, aparecía la opción de ver los Planes que se tenían estipulados entre los que se encontraba el Plan de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal entre otros. Al no encontrar la información requerida, se buscó en el Plan de desarrollo 2012-2015, y tampoco se encontró la información solicitada, por tal razón se continuó la búsqueda en la página de la Unidad para las víctimas y lo que se encontró fue en informe de gestión del 2015, donde se establece la ayuda técnica brindada a los 42 municipios, como se citó anteriormente. Este vacío de información lleva a retomar la guía metodológica que ofrece los pasos básicos para la atención y las Instituciones responsables para atender cada una de las acciones establecidas.

---

<sup>95</sup> EL COLOMBIANO. “Desplazamiento de López de Micay, tras ataques a la fuerza pública” edición: 5 de junio de 2015. En: <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/lopez-de-micay-cauca-sufre-desplazamiento-por-ataques-a-la-fuerza-publica-NJ2083791>

<sup>96</sup> UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS. “informes regionales 2015, DT CAUCA.” Edición: 29 de enero 2016. En: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/informe-de-gesti%C3%B3n-2015/13221>

**Ilustración 6. Diagrama para la atención de una contingencia por desplazamiento.**



**Fuente:** Guía metodológica Planes de contingencia UARIV.

La ilustración 6, evidencia las responsabilidades que como instituciones tienen y además especifican las acciones que se deben desarrollar para atender de manera integral situaciones como la del desplazamiento de Cacahual.

Lo que ofrece el gráfico son los aspectos que se deben coordinar y organizar desde cada una de las particularidades de los municipios o departamentos. Lo pertinente para este análisis sería observar la manera en que se encuentra estructurado el Plan de López de Micay, pero como se enunció en renglones anteriores, se tomará la estructura básica para evaluar el proceso que se llevó a cabo desde la institucionalidad.

Para esto se referenciaron los informes presentados por Cooperación internacional, la UARIV y las Actas de los Comités de Justicia Transicional realizados en López de Micay. La información obtenida de los documentos mencionados permitió ver la capacidad de articulación en relación a los principios de complementariedad, subsidiariedad, corresponsabilidad, y concurrencia, lo que permitió indagar frente a la respuesta y la calidad institucional con la que cuenta en departamento y el municipio.

La ruta de atención para efectos del desplazamiento forzado, cuenta con tres momentos. El primero de ellos es la Atención Humanitaria Inmediata, que consiste en la entrega de alimentos, kits de aseo, manejo de abastecimiento, utensilios de

cocina y alojamiento transitorio, éste primer momento es responsabilidad del municipio a donde llega la población desplazada “Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas”<sup>97</sup>.

En cuanto a la Atención Humanitaria de Emergencia y de Transición, los responsables ya no son únicamente los municipios receptores, aquí entra toda la institucionalidad que haga parte del SNARIV y que en cumplimiento con los cinco principios establecidos mitiguen los efectos de dicha dinámica. En la AHE,<sup>98</sup> se encuentra la alimentación, aseo personal, alojamiento transitorio y vestuario; para la AHT<sup>99</sup>, únicamente se entregara alimentación, artículos de aseo y alojamiento temporal. Teniendo en cuenta las diferencias entre los tres momentos, se empezó a desarrollar y evaluar los procedimientos desde los postulados básicos planteados en la guía metodologica para atención de contingencias.

Lo primero que se realizó fue el **Registro**, que tiene como objetivo caracterizar la población que ha sido afectada y pensar en la manera en qué se van atenuar las necesidades de está población. Por otra parte el registro o censo, va permitir activar el resto de las rutas. La ley 1448, cuenta con enfoques diferenciales y etarios, lo que permite que el impacto y alcance sea mayor, es por esto que el registro es la fase principal para dar apertura a los procesos.

Para esto se necesita la coordinación del ministerio público, donde se encuentra la defensoría del pueblo, personería municipal y la secretaría de gobierno, como instituciones responsables de dichos proceso. Según el informe presentado por Organización de para la Coodinación de Asuntos Humanitarios el día 8 de junio, el censo o registro fue realizado por la personería municipal en coordinación con

---

<sup>97</sup> UARIV. “Guía para la Atención Humanitaria Inmediata.” En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Guia%20para%20la%20Atencion%20Humanitaria%20Inmediata.pdf>. Página 25.

<sup>98</sup> Ayuda Humanitaria Emergencia

<sup>99</sup> Ayuda Humanitaria de Transición

ACNUR, CNR y OCHA. (**Ver informe, anexo G**), el primer censo realizado arroja los siguientes datos

**TABLA 3. Censo realizado el 8 de junio, López de Micay.**

Zona de Origen	N° de personas	N° de familias	Sitio de albergue
Vereda Cacahual	315	82	Casco Urbano, escuela La Paz
Barrios Sendero, San diego, Avenida del río, casco urbano.	500	100	Casas de familiares
Chuare, Isla Gallo	50	10	-
Total	865	192 aprox.	

**Fuente: Informe OCHA. Primer censo.**

A finales del mes se realizó otro censo, que evidenció 5 familias más desplazadas de la vereda Cacahual, ósea, se habla ya de 87 familias, de los cuales 151 son menores de edad, 70 niñas y 81 niños, como se establece en el informe realizado por Save the Children y ACNUR. (**Ver informe, anexo H**). Este primer paso es sacado avante, gracias a la coordinación y el trabajo realizado por la cooperación internacional y la Sría de gobierno municipal.

Después del registro de la población, se continuó con el **alojamiento**: Para este caso se llevó a cabo en la escuela La Paz, ubicada en la cabecera municipal. Este momento de atención requiere hacer entrega de implementos como colchonetas, sábanas, cobijas y lo necesario para generar condiciones dignas de vida y de seguridad.

La primera atención es brindada por la Secretaria de gobierno municipal, quien facilitó 89 kits de alojamiento que contenían, sábanas, cobijas, toldillos y toallas. Es evidente que lo brindado no supe en totalidad las necesidades la población, como se establece en el informe brindado por OCHA “Según información preliminar, se requiere apoyo en la entrega de kits de alojamiento, aseo y cocina, para el total de población desplazada”<sup>100</sup>

<sup>100</sup> OCHA. “Desplazamiento en casco urbano y zona rural de López de Micay”. Edición: 8 de junio de 2015

Por tal razón entre el 11 y 18 de junio el Comité Internacional de la Cruz Roja, brinda Asistencia Humanitaria, entregando 330 colchonetas 330 sábanas, 330 cobertores, 330 toallas de cuerpo, 71 toallas higiénicas y 28 pañales, para los desplazados de la vereda Cacahual, que se encuentran ubicados en la escuela, lo que significa que existe una cobertura total de la población en cuestión de alojamiento, esta información es obtenida del acta<sup>101</sup> del Comité de Justicia Transicional realizado en López de Micay el 3 de julio de 2015.

Aquí se encontró un problema referente a la respuesta institucional por parte de la alcaldía y la secretaría de planeación municipal. Sí bien los hechos ocurrieron entre la última semana del mes de mayo y la primera del mes de junio, aproximadamente hasta el 5 de junio se llevaron a cabo los hostigamientos por parte de la insurgencia.

Este tiempo debió ser el inicio de la activación del Plan de Contingencia, ya que la atención consiste en brindar espacios apropiados para el alojamiento, lo que implica no sólo el espacio físico, que para este caso fue la escuela La Paz, sino también contar o gestionar los elementos indispensables para construir un alojamiento transitorio para la mencionada comunidad.

Al darse cuenta de la cantidad de implementos brindados por el CICR, revela que no se contaba con lo requerido y que no se colocó en marcha los principios de colaboración que se encuentran reglamentados en el decreto 4800. Sí bien el municipio receptor es quien debe responder frente a esto, la planeación y los recursos no permitieron responder de manera adecuada, por tal razón se buscó ayuda y esta fue obtenida de la Cooperación internacional.

La **Atención en salud**, saneamiento básico y atención psicosocial, empezó abriendo la oferta institucional, como actores principales se encuentra la secretaría de salud municipal, secretaría de gobierno municipal y departamental y el ICBF, la mencionada atención se mueve bajo cuatro parámetros, el primero de ellas es la Atención física y psicológica.

---

<sup>101</sup> Esta acta, fue pedida por derecho de petición a la gobernación del Cauca, ya que cuenta con información confidencial.

Entre las responsabilidades se encuentra la entrega de kits de potabilización del agua, jornadas de salud en los lugares de alojamiento, sensibilización psicosocial y de cuidado personal para niños, niñas, adolescentes y adultos.

Teniendo en cuenta el acta del 5 de julio, el CICR, informó que la situación no dejó afectaciones físicas, sin embargo, se habla de afectaciones psicológicas en toda la comunidad, para lo cual, Médicos sin Fronteras presto sus servicios, por otra parte el hospital local, coordinó una campaña de salud para la población afectada de Cacahual. En cuanto a la atención psicosocial para niños, niñas y adolescentes, se coordinaron actividades con la comisaria de familia y la unidad móvil del ICBF.

Al volver al saneamiento básico, el CICR, brindó potabilizadores de agua, recipientes para alimentos de 100lt, bolsas para la basura, límpido, detergente en polvo, jabón lava losa, esponjas, trapeadores, recogedores, baldes y recipientes para basuras, adicional a esto, se alquiló una bodega para guardar los pupitres y demás elementos de la escuela para hacer más eficiente el espacio del albergue, como se establece en el acta del CJT del 5 de julio de 2015.

La secretaria de gobierno, se encargó de realizar un acondicionamiento de un sistema de aguas lluvias y también habilitó el sistema de almacenamiento de la escuela La Paz, para contar con una capacidad de 9000 litros de agua, para así evitar enfermedades.

En cuanto a **Educación y el tiempo** libre, se consideró como responsables a la secretaria de educación, ICBF y secretaria de planeación. Este componente, tiene una dificultad y es que la población se encuentra hospedada en la escuela y lo manifestado muestra que el proceso de retorno se ve complicado por la situación de seguridad.

Los niños volvían a clases, después de las vacaciones de mitad de año, el día 13 de julio, lo que implicaba adecuar de nuevo la escuela para el retorno a las clases; por tal razón, el alcalde plantea tres soluciones, la primera de ellas, que se alquile una casa para trasladar a la comunidad desplazada, la otra opción es buscar una casa para dar clases y por último, pedirle a los profesores que busquen un lugar

para dar sus clases y que se les dará un incentivo económico, así se estipula en el acta del 5 de julio de 2015. Sin embargo, el acta del mes de octubre, no toca este tema de nuevo.

En cuanto al tiempo libre, Save the Children<sup>102</sup>, instaló dos Espacios Amigables para realizar actividades didácticas y lúdicas, para lo cual capacitó a 15 voluntarios en lúdica e implementación de estrategias para que los niños y niñas cuenten con materiales educativos y recreativos y se alejen por un momento de su realidad.

El adecuado manejo del tiempo libre contribuyó a la disminución del estrés causado por las evidentes dinámicas de conflicto. En este proceso se encontró participación de Médicos Sin Fronteras y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Otro de los elementos conflictivos de este proceso es la alimentación, se denomina conflictivo porque es el componente con mayor número responsables, aquí se encuentra la secretaría de gobierno municipal, departamental, ICBF y UARIV, quienes se debían brindar minutas alimenticias, teniendo en cuenta el enfoque diferencia, “En caso de no contar con recursos, el ente territorial deberá solicitar al gobierno nacional mediante oficio su apoyo en subsidiariedad”<sup>103</sup>

Teniendo en cuenta los dos informes de la cooperación internacional y las tres actas de los Comités de Justicia Transicional, realizados en López, se pudo observar que fue una de las dificultades más grandes, en el acta del 5 de julio, se plantea que desde la ocurrencia de los hechos, se ha mantenido comunicación con las entidades encargadas a nivel departamental y nacional, lo que permitió que se desarrollara una articulación entre ACNUR y Consejo Noruego para Refugiados, quienes son los primeros en responder a tal necesidad.

---

<sup>102</sup> ACNUR. “Save the Children y ACNUR atienden familias desplazadas en López de Micay, Cauca” Edición: 30 de junio 2015. En: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/colombia-save-the-children-y-acnur-atienden-familias-desplazadas-en-lopez-de-micay-cauca/>

<sup>103</sup> UARIV. Guía metodológica para la formulación de Planes de Contingencia. En: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/Guia%20Metodologica%20Planes%20de%20Contingencia.pdf>. Página 10.

Sin embargo, en el documento mencionado se estipula que el día 6 de junio Consejo Noruego, consigue un proveedor de alimentos, para atender a las 87 familias de Cacahual y el resto de desplazados de la zona urbana.

Posterior a esto el CICR, ofrece 439 kits de alimentos para la vereda Cacahual, lo que permitió mantener a la comunidad tranquila unos días, según lo estipulado en las actas, también se pidió ayuda a la gobernación del Cauca, porque el municipio no contaba con los recursos necesarios y esta situación re victimiza a la población afectada. Al revisar el acta realizada el 1 de octubre, el Comité de Justicia Transicional municipal no se encuentra respuesta alguna frente a esta petición lo que deja un limbo frente a la manera de actuar de la gobernación del Cauca.

Como se mencionó al principio, este fue uno de los problemas más álgidos para esta población, lo que pudo haber ocasionado roces y dificultades entre la institucionalidad y que evidencia claramente grandes dificultades en los procesos de respuesta institucional. Esto puede responder a problemas de carácter administrativo y de tiempo de cada una de las Instituciones que hacen parte de este proceso.

Transversal a este proceso encontramos las **comunicaciones**, tienen como objetivo brindar la información de escenarios de riesgo que se estén gestando al interior de la población víctima, también se encargan de generar procesos de empoderamiento de las víctimas. Se hace referencia a derechos y deberes que como víctimas tienen. Este elemento es importante, porque cada uno de los informes realizados debe contar por menores de cada una de las acciones realizadas, permitiendo realizar un balance frente a la manera en que se ha atendido a población y qué más se debe hacer.

Lo que se establece en los documentos encontrados es que existe una comunicación directa entre el gobierno municipal y la UARIV, quienes ayudaron al proceso de articulación con el organismo de cooperación internacional.

No obstante, al interior del gobierno municipal, parece que no existe una comunicación eficiente, se alude el caso de la unidad móvil del ICBF y la comisaría



de familia quienes se encargaron de hacer frente a la atención psicosocial de la población, sin embargo se menciona que se realizó el proceso pero, el secretario de gobierno no tiene información de lo sucedido, “también se sabe, que tanto el ente territorial a través del equipo de la comisaria de familia con la unidad móvil del ICBF prestaron asistencia psicosocial a la población de Cacahual, pero hasta la fecha, el secretario de gobierno no conoce informe alguno al respecto”<sup>104</sup>.

En cuanto a la **seguridad de personas y bienes**, se puede decir que existió una coordinación por parte de la secretaría de gobierno con la comisaría, el ejército nacional y la policía. La policía se encarga de vigilar y brindar seguridad a la población del casco urbano, mientras el ejército presta su servicio de vigilancia a la vereda Cacahual, para evitar robos de las pocas cosas que quedan en esa población. También se encargan de brindar la información referente a la estabilidad y tranquilidad de estos dos lugares, para los procesos de retornos y reubicaciones, como proceso final de la atención de la contingencia.

**Retorno y reubicaciones**, como fase final de la Atención, se realizó un Comité de Justicia Transicional el 1 de octubre, de este encuentro sale una Acta, que menciona lo siguiente, en dicho encuentro se socializaron los requerimientos para hacer los retornos de la población desplazada, esto se realizó gracias a la presencia de los encargos del tema de la UARIV. Entre los requerimientos se hablan de tres, seguridad, dignidad y poca vulnerabilidad a la población afectada.

Este proceso se debe partir desde el principio de Voluntariedad, que consiste en la libre toma de decisiones respecto al volver al lugar del cual fueron expulsados. En cuanto a la seguridad, la institucionalidad competente debe garantizar la integridad física y estabilidad socioeconómica de la población que regresa. El tercer y último principio está ligado a la dignidad y consiste en restituir los derechos vulnerados.

En el acta, el ejército y la policía que hace presencia en el territorio evidencian el cese de las dinámicas de violencia, “Se cuenta con tres unidades tácticas alrededor del pueblo en la zona del corregimiento de Cacahual, después de los hechos que

---

<sup>104</sup> ACTA Comité Municipal de Justicia Transicional López de Micay, 5 de julio de 2015.

alteraron el orden público, no se ha presentado nada que represente un peligro para la comunidad”<sup>105</sup>, este informe responde a lo estipulado frente a la seguridad física.

En cuanto a la estabilidad económica y social, la UARIV, se encarga de brindar por una sola vez, un recurso económico que equivale a 1.5 salarios mínimos, mientras se recupera o se busca la manera de establecerse, como se estipula en el artículo 120 del decreto 4800. Sí a lo largo del tiempo se evidencia que no se han logrado unas condiciones mínimas lo que se desarrollaría, sería un proceso de Ayuda humanitaria.

Lo que se trata de evitar con los planes de retornos es la revictimización de la población, por esa razón se realiza el retorno, para intentar ayudar a volver a la comunidad a la vivencia de su cotidianidad.

Aunque en el acta de 1 de octubre de 2015, se hablaba de la aprobación de un Plan de retorno para los pobladores de Cacahual, “Se socializo los componentes del Plan de Retorno una vez leído y aclaradas todas las dudas, se coloca a consideración de los presentes en la reunión y queda aprobado”<sup>106</sup> sin embargo, las dinámicas establecidas no siguieron el curso que se esperaba, porque se realiza un Comité de Justicia Transicional en el mes de mayo de 2016, y se establece como puntos a tratar las dificultades del Plan de Retorno, “ el 24 de mayo de 2016, se reúnen los integrantes del Comité Municipal de Justicia Transicional para consolidar la información del retorno de los pobladores de la vereda Cacahual desplazados del mes de junio de 2015 y a quienes no se les han brindado todas las garantías para su normar retorno”<sup>107</sup>

Este proceso es una clara evidencia de que no se cuenta con una articulación y calidad institucional eficiente; ya que las instituciones que debían hacer frente a este proceso se quedaron cortas como lo visibilizan los informes y las actas tenidas en cuenta.

---

<sup>105</sup> ACTA Comité Municipal de Justicia Transicional López de Micay, 1 de octubre 2015.

<sup>106</sup> ACTA Comité Municipal de Justicia Transicional López de Micay, 1 de octubre 2015.

<sup>107</sup> ACTA Comité Municipal de Justicia Transicional López de Micay. 24 de mayo de 2016.

Al parecer la ley 1448, vislumbra la mayoría de los escenarios posible de la descentralización de la atención a las víctimas, por tal razón desarrolló los cinco principios de colaboración y ayuda, al parecer todavía no se conciben como obligatorios y necesarios en un momento como este.

Sin embargo la gobernación del Cauca al darse cuenta que el municipio de López no contaba con los recursos suficientes debió prestar mayor atención, López de Micay se encuentra en categoría 6, lo que implica una ausencia de recursos, razón que evidencia que no se podía brindar una atención de calidad para dichas personas. Quizás aquí también juegue un papel importante la gestión del gobierno municipal.

Es difícil de comprender que once meses después de los hechos vividos, no se haya podido brindar la atención oportuna a 87 familias que tuvieron que dejar sus territorios por razones ajenas y sin embargo se genere una re victimización en la dilatación de estos procesos.

A pesar de que el Cauca sea uno de los departamentos más golpeados por el conflicto armado y además de esto la costa pacífica caucana, que ha vivido el flagelo de la pobreza, el abandono y el conflicto, no cuente con una verdadera ayuda de carácter institucional y que se tenga que respaldar en los organismos de cooperación internacional, porque simplemente la institucionalidad no cuenta con las herramientas necesarias para ayudar a solucionar o mitigar estas situaciones de atención inmediata.

Al haber desarrollado los dos pasos importantes de un ejercicio de análisis de redes, que hacen referencia identificación de los actores y las metas que deben ser cumplidas y que por consiguiente evidencia la influencia que se tienen en el sistema los actores o agentes, se puede decir claramente que el procesos que se llevó acabo por parte de la institucionalidad departamental y local, no fue la mejor, ya que los procesos administrativos y la voluntad política no lo permitieron.

Por consiguiente la UARIV quien es pieza importante en este proceso, también presenta fallas por su ausencia en términos de ayuda y cumplimiento de lo

estipulado en la ley, sin embargo es esta entidad, quien se encarga de establecer los canales de comunicación con la cooperación internacional.

Estas dinámicas evidenciaron que el actor que muestra un cumplimiento de metas y una gran influencia política en el sistema social es la cooperación internacional, quien se encuentra legitimada por la comunidad, por las razones mencionadas a lo largo del apartado.

Esta situación de quiebre entre la comunidad y la institucionalidad que se genera en procesos como este, donde se denota la manera de actuar. Estas situaciones generan dificultades a lo largo de tiempo en torno a la legitimidad del Estado y la institucionalidad, trayendo como consecuencia el desarrollo de dinámicas de choque y desequilibrio en el sistema político caucano o la arena política donde se mueven cada uno de los actores presentes en este análisis.

Otro de los elementos que se debe rescatar de la teoría de redes y que se ve reflejado aquí es el intercambio de recursos, quizás no se realizó como se esperaba con la entidad territorial departamental, pero sí se ve reflejada en los procesos municipales y la cooperación internacional como actor e influencia principal de este escenario político.

## IV CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

### 4.1. CONCLUSIONES

➤ Al observar las dinámicas de formulación del Plan de Contingencia 2015, se encuentran dificultades de carácter técnico y también de procedimiento, desde un análisis institucional y desarrollo de Políticas Públicas de carácter social, teniendo en cuenta que la población que se va impactar, que para este caso son las víctimas del conflicto armado, los procesos debería caracterizarse por procesos efectivos y de gran calidad.

Teniendo en cuenta lo establecido en el informe I, se evidencia la necesidad de realizar procesos de carácter incluyente, estos con el objetivo de ir generando y restaurando la confianza entre Institucionalidad y comunidad, éstas acciones son claras para ir mitigando la ausencia del estado en algunos de los municipios que han vivido el recrudecimiento del conflicto.

En cuanto al proceso de formulación del Plan, se puede decir, que no se llevó acabo de manera conjunta (comunidad-institucionalidad), lo que pudo generar el poco efecto de las rutas establecidas y que la comunidad no se sintiera representa en este proceso, esto pudo haber causado fallas que se vieron representadas al momento de la aprobación en el Comité departamental de Justicia Transicional.

Lo que evidencia la falta de articulación entre la institucionalidad y el desconocimiento del deber ser de cada una de las instituciones al momento de responder a lo planteado en la Ley 1448 de 2011. Al observar esto desde elementos teóricos, se evidencia que la institucionalidad caucana, sigue inmersa en el desarrollo de procesos de formulación de políticas desde insumos generados en los años 80 y poco antes, generando políticas que responden a lineamientos de arriba hacia abajo, sin tener en cuenta las realidades de los departamentos.

A pesar de que este documento se realiza compilando información de medios de comunicación y de informes de carácter oficial, esto permite visibilizar algunos aspectos de las situaciones pero no, comprender a ciencia cierta qué es lo que pasa,

situación que se podría evitar, con la realización de talleres conjuntos (Institucionalidad y comunidad), que permiten ir midiendo la fuerza del resto de las instituciones e ir restableciendo la anhelada confianza de la sociedad en los procesos de gobierno.

➤ Llegando al informe II, que tiene como objetivo visibilizar actores y los escenarios que se realizan para la formulación del Plan de Contingencia 2016, se encuentran dos elementos importantes, el primero de ellos es el cambio de gobierno y el segundo una mayor organización de las instituciones.

Los insumos con los que se da inicio a este nuevo proceso, fueron los utilizados para el desarrollo del “Documento, Plan de Contingencia 2015”, esto con el fin, de ir vinculando nuevas dinámicas de acción del conflicto, aunque para este momento se vive un momento único y es el cese unilateral del fuego por parte de las FARC, lo que genera un nuevo modelo de análisis para las contingencias.

Esta es una de las razones por las cuales, se coloca en marcha el desarrollo de un Plan Integral de Prevención y Contingencia, además que sí se retoma lo establecido en la normatividad, la prevención cuenta con tres momentos, prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición y para este caso se tomarán los insumos de atención pertinentes a los primeros momentos.

Este Plan, inicia con el pie derecho en lo relacionado con la articulación institucional, se resalta esto, porque se empieza recibiendo ayuda técnica desde el Ministerio del Interior, quienes ayudan a consolidar la información requerida para ir mapeando las nuevas dinámicas de conflicto y los escenarios de riesgos del departamento.

También ayudan al desarrollo de dos talleres, que sirven como piloto para reafirmar la hipótesis que se tenía de los escenarios de riesgo, en este Plan, se establecen tres escenarios de riesgo para el Cauca, el primero de ellos es la presencia de actores armados ilegales y la reconfiguración de los mismos, continuo a esto, se presenta también las economías ilegales y la posición geoestratégica, que convierte al Cauca, en un corredor estratégico.

Los talleres se llevaron a cabo en los municipios del Tambo, Argelia y López de Micay, municipios que han sido afectados directamente por el conflicto.

Después de haber realizado los talleres y contar con los insumos necesarios, se empieza a buscar la información para nutrir los escenarios de riesgos visibilizados, aquí se empieza el trabajo de socialización de la información y la comunicación de la misma por parte de la institucionalidad que hace parte del SNARIV departamental.

La colaboración cada vez es mayor y se ve reflejada en las reuniones realizadas en los Subcomités de prevención, este es el espacio que encarga de retroalimentar los procesos que se están llevando a cabo, se puede decir que este comité brinda la ayuda técnica necesaria para efectos de la formulación.

Estar en los tres Subcomités de prevención, discutiendo y socializando las rutas de acción, permitió visibilizar el conocimiento que ahora si tenían las instituciones frente a sus responsabilidades y los pilares fundamentales de lo que pretende llevar a cabo la ley 1448.

No se puede desconocer la gran ayuda de los Organismo de Cooperación Internacional en cuanto a lo técnico y lo financiero. Como se establece en el informe, el estado cuenta con recursos limitados, razón por la cual los Organismos de Cooperación Internacional ofrecen sus servicios, para este caso, la ayuda financiera fue requerida para el desarrollo de talleres y subcomités, aparte de eso, también se cuenta con proyectos que nutren los protocolos de actuación.

Este capítulo, evidencia que sí se contara con procesos firmes de empoderamiento de las instituciones frente a un tema en específico, cada uno de los proyectos puestos en marcha tendrían un efecto diferente. A diferencia del Informe anterior, las instituciones que ahora son participes de esta formulación cuentan con la información requerida, ya que han hecho parte de un proceso de fortalecimiento institucional relacionado con el tema de víctimas del conflicto.

➤ Cuando se desarrolla el último informe, que tiene que ver con la capacidad y respuesta institucional frente a una contingencia y se coloca el caso específico de López de Micay, en la vereda Cacahual, se reflejan dos cosas importantes, la

primera de ellas es la ineficiente reacción de la institucionalidad y la poca voluntad política del sector público, para colaborar en una emergencia humanitaria.

El caso Cacahual, coloca en duda el objetivo de los cinco principios que establece la ley 1448, en relación a la ayuda de los tres niveles de gobierno cuando sean necesarios. El desplazamiento masivo de esta comunidad en el mes de junio de 2015, llama la atención de los medios de comunicación local y nacional, pero no logra captar atención de los gobiernos departamentales y mucho menos locales, como se evidencia en el desarrollo del tercer informe.

Se debe recordar que la costa pacífica caucana cuenta con unos índices de pobreza, desigualdad y abandono estatal, bastante altos, lo que dificulta en mayor medida la respuesta de las instituciones en una situación como ésta. Sin embargo, para este caso se cuenta con la ayuda del ICBF, y su unidad móvil que permite ayudar a mitigar los problemas psicosociales de los niños, niñas y adolescentes que vivieron esta situación.

Era evidente que esta situación se salía de las manos del gobierno municipal, por tal razón se acudió a la UARIV, a la Defensoría del Pueblo, Gobernación del Cauca y demás instituciones que podrían ayudar a mitigar el impacto de los daños causados a esta población.

La respuesta claramente no es la adecuada, razón por la cual organismos de cooperación internacional ofrecen ayuda y atención humanitaria de emergencia mientras se logra realizar procesos de articulación institucional para dar una respuesta eficiente a esta dinámica de conflicto.

- Teniendo en cuenta el proceso realizado en este trabajo, se evidencia un gran vacío en lo relacionado con la capacidad institucional del departamento del Cauca. A pesar de que el tema desarrollado lleva aproximadamente cinco años al interior de los procesos de gobierno, se visibiliza un estancamiento en términos administrativos y de conocimiento de la comunidad que hace parte de este sistema.

Vale la pena recordar uno de los tantos conceptos que caracterizan a las instituciones, North menciona que, “son las reglas del juego en una sociedad o, más



formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”<sup>108</sup> por tanto, si no funcionan bien las instituciones se genera una falla estructural del sistema político y social. Esto se ve claramente reflejado en dos momentos, el primero de ellos en la no aprobación del Plan de Contingencia 2015 y también la capacidad de respuesta frente a dinámica de guerra presentada en Cacahual.

La forma en que se toman las decisiones claramente hace referencia a la estabilidad estatal e institucional que se encuentran al frente de una sociedad, es aquí donde Immergut, plantea la necesidad de establecer y formar instituciones que estén en capacidad de resolver de manera adecuada las situaciones de conflicto, “las instituciones políticas pueden ser modificadas para su mejor funcionamiento y las decisiones políticas tomadas en el marco de estas instituciones alteraran las instituciones sociales para generar nuevos ciudadanos y mejores tomas de decisiones.”<sup>109</sup>

Como se observa hasta el momento los dos conceptos que hemos desarrollado, se relacionan con los procesos de organización que existen al interior de cada una de las instituciones, quienes son los encargados de dinamizar los procesos de toma de decisiones y guiarlos a conveniencia general, Immergut aquí juega un papel importante la conducta que tengan los individuos al momento de influir en una toma de decisión, lo que va a llegar a que solo se privilegie una pequeña parte y no se pueda realizar a cabalidad su deber ser de la Instituciones, que es guiar de manera eficiente cada iniciativa que desarrolle.

Es claro que por más estructurada que se encuentre la ley 1448 de 2011, los procesos y dinámicas internas no se acoplado a tales acciones requeridas, esto

---

<sup>108</sup> NORTH, Douglass. Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico. Editorial, FONDEO DE CULTURA ECÓNOMICA DE MÉXICO. Edición, 1995. Pág. 13.

<sup>109</sup> IMMERGUT. Ellen. El núcleo teórico del Institucionalismo. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2423/16.pdf>

genera una clara afectación en los términos de confianzas entre los dos actores principales del sistema, generando tensiones y demás inestabilidades del mismo.

## **4.2. SUGERENCIAS**

Como politóloga a puertas de salir y después de haber conocido un poco más las dinámicas al interior del tema de víctimas, puedo hacer algunas sugerencias, la primera de ellas va relacionada con necesidad de formar a cada una de las personas o instituciones que no actúan de forma directa en los procesos relacionados con la atención y ayuda para las víctimas, hago referencia a las dependencias que se encargan de realizar los trámites de carácter administrativo como la aprobación de dineros que en caso de atención inmediata no da tiempo a que se responda como si fuera un caso ordinario. Realizando esto, se podría facilitar la articulación de la gobernación de Cauca en procesos ajenos como fue la situación vivida en la vereda Cacahual.

Esto con el ánimo de generar procesos de acercamiento entre la comunidad que hace parte de todo el sistema institucional y permitirá ir sembrando la semilla de confianza entre la población afectada y el estado, teniendo como resultado colateral la estabilidad de la institucionalidad y buen gobierno en el departamento del Cauca, está es una de las razones porque vale la pena recordar a Immergut, quien plantea que las instituciones pueden mejorar y así, forjar nuevos ciudadanos que permitan pensar en nuevas maneras de tomar decisiones.

Por último, espero que este sea un texto que brinde insumos para nuevas investigaciones y que permita evidenciar la diferencia entre el Cauca y Colombia después del 2 de octubre de 2016.

## V. BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Luis Fdo. El aporte de la Política Pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. Edición: Noviembre 07 del 2007. Puerto Rico.

AGUILAR, Luis Fdo. En: Algunos elementos conceptuales y metodológicos en torno a las políticas públicas. Editorial: Escuela de gobierno y políticas públicas de Antioquía

ALCANTARA, Manuel. Crisis, Gobernabilidad y Cambio. Edición 1995

ACEMOGLOU, Daron, ROBINSON, James. Por qué Fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Editorial: Deusto. Edición: 2012.

Acuerdo sobre Víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos.

ASOCIACIÓN de proyectos comunitarios. “fortalecimiento de las organizaciones pertenecientes a la asociación de proyectos comunitarios. a.p.c.” 2004.

CAMOU, Antonio. Gobernabilidad y democracia. Edición: Instituto Federal Electoral, 1995.

CONPES 3712 de 2011.

CINEP: Base de datos de actores del conflicto armado. En: Conflicto armado en Colombia: ¿El fin del fin? . En: <http://www.alboan.org/docs/articulos/canales/alboan/InformeCINEPsitu.pdf>

CONPAZ. Programa de investigación sobre conflicto armado y construcción de paz. Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes.

DANE, Informe general de Necesidades Básicas Insatisfechas, censo 2005. En:

[http://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI\\_total\\_municipios\\_30\\_Jun\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2011.pdf)

Diccionario.

Decreto 4800 de reglamentación de los Planes de Prevención y protección. 2011.

Decreto 4912 de prevención y protección del 2011.

DEL CAMPO, Esther. Grupos de presión. En: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>

EASTONE, David. Política moderna. Capítulo 3. Conceptos de la ciencia y la teoría en la investigación empírica. Edición: 1953.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. “Informe estructural situación de riesgo por conflicto armado en la costa pacífica caucana en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Editorial: Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo”. Editado: abril 24 de 2014. Bogotá Colombia.

IMMERGUT. Ellen. El núcleo teórico del Institucionalismo. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2423/16.pdf>

JONES. Charles. Citado en: ROTH, D. Andre Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Editorial: Aurora. Edición, 2006.

Ley 975 del 2005. Artículo 5.

Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras.

LÓPEZ, Andrea: La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Editado: Instituto nacional de la administración pública.

MADRIGAL. Alexander y SÁNCHEZ Yudy. Las memorias del conflicto armado y violencia en Colombia: Ciudad Bolívar como referente de memoria colectiva significativa en Bogotá.

MEDINA, Gallego. Carlos Gerardo. “Modelo de Formación de Políticas Públicas y Programas sociales”. Editorial: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo Social. (INDES). Edición: 2002.

MONEDERO, Juan Carlos. “Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal”. Edición 2009. Editorial: Akal. 2009

PÉREZ, Brenda. El tema del desplazamiento interno en la agenda pública: una comparación de su situación en México y Colombia. Editado: El

Cotidiano. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.  
Edición: 183 de Enero y febrero de 2014.

PLAN de Acción Territorial 2012-2015, Cauca oportunidades para todos

PLAN de contingencia del departamento del Cauca. 2016.

Plan de Desarrollo Municipal de López de Micay 2012-2015. "Para volver a creer". Página: 150. En: <http://www.lopezdemicay-cauca.gov.co/apc-aa-files/31643539333935333362626364396631/plan-de-desarrollo-2012-2015.pdf>

PNUD. Qué son las Políticas Públicas, Escuela virtual del PNUD. En: [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=390](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390)

PINTO, Julio. Introducción a la Ciencia Política. Edición: Eudeba, Buenos Aires. 2003.

RETTBERG, Angelika. Ley de víctimas: logros y retos: A cuatro años de nacimiento. Edición: 6 de junio de 2015. Editorial: el Espectador. En: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/ley-de-victimas-logros-y-retos-articulo-564984>

Red Nacional de Información

Revista Dinero. Aumenta presupuesto para reparar a las víctimas. Editado 27 de diciembre de 2015. En: <http://www.dinero.com/pais/articulo/presupuesto-para-reparacion-victimas-colombia/206270>

ROTH, D. Andre Noel. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Editorial: Aurora. Edición, 2006.

SIERRA, Álvaro. Los desplazados por las violencia en 2013 se cuentan por decenas de miles. Edición: 06 noviembre de 2014

Unidad Atención Reparación Integral para las Víctimas. En: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/sistema-nacional-de-atenci%C3%B3n-y-reparaci%C3%B3n-integral-las-v%C3%ADctimas/77>

UNIDAD para las víctimas. Guía metodológica para el desarrollo de Planes de contingencia.

VERDAD ABIERTA. El cauca necesita un desminado. Febrero 9 del 2016

VERDAD ABIERTA. Las deudas de justicia y paz con las víctimas. junio 9 de 2015

ZURBRIGGEN, Cristina. "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Edición: N° 66 de Mayo y Agosto de 2011. Editado: Revista Scielo. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000200008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008)

## ANEXOS

### TABLAS

Tabla 1.

**Grupos armados ilegales y su posición geográfica en el Cauca.**

Grupos Armados ilegales	Municipios
Grupos paramilitares narco	Argelia, Balboa, Caldono, Corinto, El Patía, El Tambo, Guapí, Jambaló, López de Micay, Miranda, Morales, Piamonte, Popayán, Santander de Quilichao, Suárez, Timbiquí, Toribío y Totoró.
FARC-EP. Frente 6, 8,29,30,60,64 Columna Jacobo Arenas y Manuel Cépeda.	Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Guachené, Guapi, Inzá, Jambaló, López de Micay, Miranda, Morales, Padilla, Paéz, Patía, Piamonte, Piendamó, Popayán, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Santa Rosa, Silvia, Suárez Timbío, Timbiquí, Toribío, Totoró y Villa Rica.
ELN. Frentes de guerra Milton Hernández, Manuel Vásquez Castaño y José María Becerra.	Caloto, Puracé, El Tambo y Mercaderes.

*Información extraída del documento Cauca: análisis de conflictividades. PNUD.*

### TABLA 2

**Afectación de los hechos victimizantes por género**

Hecho	Mujer	Hombre	LGTBI
1.Homicidio	14.870	17.797	3
2.Despojo de tierras	1	1	2
3.Perdida de bienes	894	925	
4.Desaparición forzada	979	1.083	
5.Secuestro	201	691	
6.Acto terrorista	4.531	4.767	3
7.Tortura	85	132	

<b>8. Delitos contra la libertad e integridad sexual</b>	113	7	
<b>9. Vinculación de NNA</b>	102	202	
<b>10. Amenazas</b>	3.588	3294	
<b>11. Minas Antipersonal</b>	68	452	1
<b>12. Desplazamiento</b>	88.768	83.530	

Fuente: RNI, Unidad de Víctimas.

**Tabla 3**

**Afectación de los hechos victimizantes por edad.**

Hecho	0-5	6- 12	13-17	18-26	27-60	61 – 100
<b>2</b>					1	1
<b>3</b>	1	2	3	89	1022	333
<b>1</b>	217	593	746	2331	13935	3365
<b>5</b>	2	10	8	43	335	87
<b>6</b>	416	703	548	1144	5037	1166
<b>4</b>	13	53	69	184	1091	238
<b>7</b>	3	5	3	21	132	9

Fuente: RNI. Unidad para las víctimas.

**Tabla 4**

**Hechos victimizantes por etnia.**

Hecho	Indígena	Gitano	Raizal	Negro	Palenquero	Ninguna	No definida
<b>Homicidio</b>	503	12	56	721	1	31.781	5
<b>Perdida de bienes o abandono</b>	71	3			56	2819	
<b>Desaparición forzada</b>	56	1	1	104		1938	1



<b>Acto terrorista</b>	346	10	30	2055	2	7134	4
<b>Secuestro</b>	14		1	9		877	
<b>Tortura</b>	7			4		208	
<b>Delitos contra la libertad e integridad sexual</b>		1		19		103	

Fuente: RNI. Unidad de Víctimas. Corte, diciembre 2013.

**Tabla 5**

**Presencia de actores armados en el Cauca 2015.**

<b>GRUPO</b>	<b>FRENTE/COLUMNA</b>	<b>MUNICIPIOS</b>
<b>FARC</b>	Frente 30	Buenos Aires, López de Micay y Morales
	Frente 60	El Tambo, Patía, Argelia y Balboa
	Frente 13	Puracé, Timbío, Sotará, Rosas, La Sierra y la Vega
	Frente 6	Puerto Tejada, Miranda, Padilla, Corinto, Santander de Quilichao, Paez, Caldono, Silvia, Jambaló, Totoró e Inza
	Frente 8	El Tambo, Argelia, Timbio, Cajibío, Rosas y la Sierra
	Frente 29	López de Micay, Mercaderes, Bolívar, Patía, Balboa y Florencia

	Frente Arturo Medina	Piamonte, Santa Rosa, San Sebastián y Almaguer
	Columna móvil Jacobo arenas	Botacaucana-Noroccidente
<b>ELN</b>	Compañía Jose Maria Becerra	Almaguer, Rosas, San Sebastián, Bolivar, La vega, La Sierra, Santa Rosa, Timbio y Florencia.
	Camilo Cienfuegos	Almaguer, La Vega, San Sebastián, Buenos Aires y Bolivar.
	Frente Jose Maria Becerra	El Tambo.
	Columna Lucho Quintero	El Tambo.
	Columna Milton Hernandez	Guapí, Timbiquí, Argelia y el Tambo.
<b>BACRIM</b>	Rastrojos Aguilas negras.	Guapi, Argelia, el Tambo y Buenos Aires.

Fuente: PLAN INTEGRAL DE PREVENCIÓN Y CONTINGENCIA 2016-2019.