

ÍNDICE

| | Pág. |
|--|------|
| 5. LA TEORÍA DE LOS DESASTRES APLICADA A LOS CONFLICTOS ARMADOS. | |
| 5.1. Planificación para Desastres | 3 |
| 5.1.1. Introducción a la Planeación | 3 |
| 5.1.2. Definición | 4 |
| 5.1.3. La Planeación y el Ciclo de los Desastres | 5 |
| 5.1.4. Interrelación de las Etapas del Ciclo de los Desastres en la Planeación | 10 |
| 5.2. Planificación para la Atención en Conflictos Internos y Disturbios Internos | 13 |
| 5.3. Cadena de Socorro en la Protección Social | 15 |
| 5.3.1. Elementos de la Cadena | 17 |
| 5.3.2. Puesto de Mando Unificado | 23 |
| 5.3.3. Comisión para la Protección Social | 23 |
| 5.3.4. Sistema de Registro | 24 |
| 5.3.5. Búsqueda de Desaparecidos y Reencuentro de Familias | 25 |

5. LA TEORÍA DE LOS DESASTRES APLICADA A LOS CONFLICTOS ARMADOS

5.1 PLANEACIÓN PARA DESASTRES

5.1.1. INTRODUCCIÓN A LA PLANEACIÓN

Para la Cruz Roja Colombiana, el desastre ocasionado por situaciones conflictivas, también debe ser objeto de planeación, teniendo en cuenta que sus características y variables específicas inciden en el número de víctimas directas e indirectas y que el tema es de vital importancia si se remite al origen de la institución (Batalla de Solferino) a sus Principios y al Derecho Internacional Humanitario.

Toda entidad que disponga de un plan eficaz para la atención en conflictos debe estar en condiciones de salvar vidas, prevenir lesiones y reducir daños materiales.

Sin embargo, un conflicto exige un enfoque distinto con el que puede no estar familiarizado el personal de los servicios de socorro. Esto origina un desequilibrio grande sobre los recursos disponibles y obliga a los organismos locales a solicitar colaboración en el sector privado y a otras entidades a nivel nacional, seccional y local, para llevar a cabo trabajos relacionados con el .

Aunque muchos de los planes de preparación para hacer frente a situaciones de desastres son minuciosos y amplios, se elaboran con escasa información de los representantes de los servicios de socorro y de la comunidad.

En cuanto a la planeación para la atención de situaciones conflictivas, las dificultades que se encuentran son diferentes por las características que la rodean.

Así mismo para garantizar el óptimo desarrollo de este proceso será de vital importancia comprometer a la comunidad directamente involucrada (potencialmente afectada) en todas y cada una de las etapas del mismo, toda vez que la ley ha posibilitado y abierto los espacios para la participación comunitaria.

De hecho el Estado Colombiano se halla comprometido en un completo proceso de descentralización administrativa de orden Nacional (Ley 10 de 1990), Departamental y Municipal, para que estos entes territoriales se apropien del diagnóstico (identificación de amenazas) de la formulación de planes (plan de prevención) y de la ejecución y seguimiento de los mismos.

La mitigación de los riesgos es uno de los aspectos en que a escala local, regional o nacional debe involucrarse, además, de las instituciones que tradicionalmente lo han hecho; a los miembros de la comunidad, cualquiera que sea su organización (Acción Comunal, Comités de participación comunitario, etc.), porque de otra forma se corre el riesgo de fracasar.

5.1.2. DEFINICIÓN

La planeación es el proceso por el cual se identifica por anticipado las necesidades y el empleo de los recursos humanos, financieros, materiales, técnicos, estrategias y actividades, a fin de alcanzar objetivos concretos en un plazo determinado y en etapas definidas, a partir del conocimiento y evaluación de una situación inicial. Las actividades de planeación requieren la elaboración de un proceso específico para cada situación de desastre.

Por «plan» se entiende diseño total del proceso que se ha de seguir para alcanzar objetivos. En otras palabras el plan no es más que el resultado de acción de planeación y lo podríamos definir como: «expresión de objetivos, recursos, estrategias, y actividades para lograrlos». Para ello, la planeación debe permitir:

- «Que se garanticen» los recursos físicos, humanos, y económicos necesarios para alcanzar los objetivos.
- Que los miembros realicen las actividades acordes a los objetivos y procedimientos.

- Que el proceso en la obtención de los objetivos sea vigilado y medido, para hacer correcciones en caso de ser necesario.

5.1.3. LA PLANEACIÓN Y EL CICLO DE LOS DESASTRES.

Se ha empezado a estudiar y analizar el manejo del desastre de manera sistemática, como consecuencia cíclica, cuyas etapas están interrelacionadas y que deben ser tratadas en forma coherente y específica, ligadas lógicamente por una relación simbiótica de sus tareas, a la cual se le ha denominado Ciclo de los Desastres, dichas etapas son:

Prevención

Mitigación

Preparación

Alerta

Respuesta

Rehabilitación

Reconstrucción

Desarrollo

En este módulo analizaremos las fases de Prevención, Mitigación, Preparación, Alerta y Respuesta, como componentes cíclicos de las etapas de Antes y Durante, como respuesta asistencia humanitaria de la Cruz Roja frente a las situaciones de orden público en general.

PREVENCIÓN: Conjunto de acciones cuyo objeto es impedir o evitar que fenómenos naturales o provocados por el hombre, causen o den lugar a desastres o a otras situaciones de emergencia.

En otras palabras, existen amenazas de origen natural o antrópico que se prestan para una intervención, aunque a costos muy altos en la mayoría de casos. Sin embargo, hay que enfatizar que pese a la magnitud de los trabajos necesarios en procura de lograr la prevención, no es absolutamente seguro que se pueda evitar la ocurrencia de desastres generados por estos fenómenos.

Podríamos considerar también como prevención el retirar los elementos expuestos a la amenaza, evitando así las consecuencias o daños sobre los mismos. Si-

tuación que no siempre es factible desde el punto de vista económico. Ejemplo de esta situación es la reubicación de asentamientos humanos altamente consolidados, expuestos a una determinada amenaza.

Toda medida cuyo propósito es prevenir amenazas (previsibles) o eliminar un riesgo, está estrechamente ligada con los programas a largo plazo establecidos para el desarrollo de una región, por lo cual tienden a ser incorporadas dentro de los planes sectoriales, de ordenamiento territorial y de desarrollo socio- económico.

La prevención está enfocada hacia la intervención del fenómeno teniendo como objetivo el impedirlo, evitar su ocurrencia, y/o dirigida a evitar las consecuencias del evento, eliminando la exposición del elemento a la amenaza.

MITIGACIÓN: Es el resultado de la aplicación de medidas o acciones de intervención dirigidas a reducir riesgos.

En general la mitigación es la etapa más eficiente de la administración para desastres en términos económicos y sociales. Debido a que es imposible evitar totalmente la ocurrencia de cierto tipo de eventos y que en ocasiones los costos de las medidas preventivas no pueden ser justificadas dentro del contexto social y económico de la comunidad amenazada, en ocasiones solamente es posible reducir las consecuencias de dichos eventos sobre los elementos expuestos a su acción.

En otras palabras, dado que existen eventos que no es posible prevenir, y debido que, ante la ocurrencia de eventos poco probables las medidas de prevención no pueden garantizar totalmente que no se presente un desastre. El propósito de la mitigación es la reducción de los riesgos, es decir la atenuación de los daños potenciales sobre la vida y los bienes.

La mitigación es un proceso complejo ya que muchos de sus instrumentos, al igual que los de la prevención, hacen parte del desarrollo económico y social. La mitigación se lleva a cabo de la manera más eficiente a través del ordenamiento de los asentamientos humanos y de la planificación de proyectos de inversión de carácter industrial, agrícola o de infraestructura.

Debido al proceso desordenado, en ocasiones caótico, del crecimiento de las poblaciones, muchas veces dichos asentamientos humanos e infraestructuras se encuentran expuestos a la amenaza de fenómenos que pueden causarle severos efectos. Por esta razón también, es necesario evaluar a que tipo de amenaza se encuentran sometidos y cual es el grado de vulnerabilidad. Este proceso, denominado evaluación de riesgos, es fundamental para poder definir las medidas de prevención o mitigación, las cuales tienen por objeto intervenir la amenaza y/o vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Los métodos de mitigación pueden ser activos o pasivos. Los métodos activos implican el contacto directo entre las personas involucradas, como el fortalecimiento institucional, la organización, la capacitación, la información pública, la participación comunitaria, etc. Estos métodos no requieren de significativos recursos económicos y en consecuencia son muy propicios para consolidar los procesos de mitigación. Los métodos pasivos están relacionados con la legislación y la planeación, tales como los códigos de construcción, la reglamentación de usos del suelo, los estímulos fiscales y financieros, la intervención de la vulnerabilidad física y reubicación de asentamientos de alto riesgo.

PREPARACIÓN: Conjunto de medidas para reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando oportuna y eficazmente las acciones de respuesta y rehabilitación.

Esta se lleva a cabo mediante la organización y planificación de las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, socorro y asistencia que deben realizarse en caso de un desastre. Razón por la cual, consideran los aspectos tales como la educación y capacitación de la población, el entrenamiento de los organismos de socorro y la organización y coordinación para la respuesta en caso de un desastre.

La preparación se caracteriza por la elaboración de planes operativos de emergencia, en los cuales se incluyen las funciones de los organismos de salvamento, socorro y asistencia, el inventario de los recursos disponibles y los planes de contingencia o de procedimientos de acuerdo con los niveles de alerta para la atención de eventos específicos. Esta etapa se fundamenta en la organización

interinstitucional, la planeación y la simulación para la evaluación de la capacidad de respuesta de las instituciones y la comunidad.

La mayoría de los instrumentos de la preparación corresponden a las acciones establecidas en el plan de emergencias, en el cual se define la organización, las funciones, los recursos y los procedimientos de respuesta específicos para cada evento o planes de contingencia.

Los planes de contingencia deben ser puestos a prueba y revisados periódicamente, con el fin de actualizarlos, así como para garantizar que sus procedimientos sean conocidos detalladamente por todas las entidades involucradas. Igualmente ciertos aspectos de dichos planes deben ser conocidos por parte de la población, razón por la cual es necesario llevar a cabo programas de información pública, educación y capacitación para el efecto.

ALERTA: Estado declarado con el fin de tomar precauciones específicas, debido a la probable y cercana ocurrencia de un evento catastrófico.

En la etapa de preparación, se definen los estados de alerta y las acciones que las instituciones y la población deben realizar cuando dichos estados hayan sido declarados. Sin embargo, la posibilidad de que puedan tenerse estados de alerta o no, antes de la ocurrencia de un desastre, depende de que pueda realizarse la predicción del evento generador del mismo.

Predecir un evento, es determinar con certidumbre cuando, donde y de que magnitud será dicho evento, lo cual con el estado actual del conocimiento, no es posible lograr para todos los fenómenos que pueden generar desastres. Es decir, para todos los desastres no es posible declarar estados de alerta con anticipación.

La investigación científica y la instrumentación mediante redes de vigilancia y monitoreo permiten en algunos casos predecir o detectar fenómenos, que dependiendo de la certeza que tardan sus efectos en ser sentidos en un sitio, dan la posibilidad de declarar estados de alerta y/o de alarma para la protección o evacuación de la población.

Algunos fenómenos que, debido a sus características permiten definir estados de alerta con anticipación a sus efectos son los huracanes, las inundaciones, las erupciones volcánicas, los tsunamis de origen lejano, los incendios forestales y, en ciertos casos, las avalanchas, los flujos de lodo y cierto tipo de deslizamientos.

Los niveles de alerta y sus respectivas acciones a realizar, deben estar establecidos desde la etapa de preparación, en los planes de emergencia y de contingencia, y deben ser conocidos previamente por la población mediante programas de información pública y capacitación.

Es importante mencionar que, además de informar a la población del grado de peligro, los estados de alerta se declaran con el objeto de que la población y las instituciones adopten acciones específicas ante la situación que se presenta. Los cambios del estado de alerta que no impliquen una modificación significativa de la situación, no tienen razón de ser.

Dependiendo del nivel de certeza que se tiene de la ocurrencia del evento se definen diferentes estados de alerta. Usualmente, cuando el fenómeno lo permite, se utilizan tres estados que de acuerdo con la gravedad de la situación: Significa para las instituciones, el alistamiento, la movilización y la respuesta. En ocasiones son identificados mediante colores o nombres que no sólo se utilizan para informar de una manera práctica a la población sino, también, para demarcar áreas de influencia.

Los cambios de alerta se realizan a través de los medios de comunicación. Sin embargo, en algunos lugares se utilizan sistemas de alarma, como son señales sonoras o de luz que se emiten para que se adopten instrucciones preestablecidas de emergencia o para indicar el desalojo o evacuación de una zona de riesgo.

LA RESPUESTA: Acciones llevadas a cabo ante un desastre y que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir pérdidas en la propiedad.

Es la etapa que corresponde a la ejecución de las acciones previstas en la preparación y que en algunos casos ya han sido anteceditas en la etapa de alerta por

las actividades de alistamiento y movilización. Ante una situación generada por un desastre que ha puesto en peligro inminente las estructuras sociales, debido a la modificación severa de los patrones normales de vida de la población afectada, la etapa de respuesta corresponde a la reacción inmediata para la atención oportuna de dicha población.

El objetivo fundamental de la respuesta es lograr salvar vidas, reducir el sufrimiento y proteger los bienes, para lo cual se debe poner en práctica el plan de emergencia y contingencia, elaborado en la etapa de preparación.

Dado que las emergencias pueden ser de orden local, regional, o Nacional dependiendo si los límites territoriales son rebasados por el evento o porque la movilización y el empleo de los recursos superan las necesidades de cada nivel, la respuesta podrá ser de orden local, regional o nacional.

Los instrumentos de la etapa de respuesta corresponden necesariamente a las actividades que los planes indican que deben ejecutarse, tales como: Búsqueda y rescate de personas afectadas, asistencia médica, evacuación de las zonas de riesgo, alojamiento temporal, el suministro de alimentos, vestidos, alistamiento, seguridad, evaluación de daños y el manejo de abastecimientos.

5.1.4. INTERRELACIÓN DE LAS ETAPAS DEL CICLO DE LOS DESASTRES EN LA PLANEACIÓN

Existe una estrecha interdependencia entre las distintas actividades de cada etapa y a su vez íntimamente relacionada con los demás. Este hecho no permite delimitar con exactitud cada etapa, ni indicar un comienzo o fin del ciclo en forma precisa, por ejemplo, durante la etapa de respuesta al desastre se puede tomar decisiones que contribuirán a promover una recuperación más rápida.

La aplicación del esquema del ciclo de los desastres exige un estudio previo y continuo de las regiones cuyas condiciones asumen la presencia de amenazas, así como el análisis de vulnerabilidad de las comunidades que allí habitan, para con base en estos factores (amenazas y vulnerabilidad) el determinar el riesgo de ocurrencia de un desastre y poder a través de una oportuna planeación, definir las acciones a seguir por parte de la comunidad y las instituciones de socorro.

Para el buen éxito de las acciones es importante unificar e identificar los términos que utilizaremos desde el punto de vista del sujeto o elemento expuesto: Es conveniente definir los términos factor de riesgo, amenaza, riesgo y vulnerabilidad.

FACTOR DE RIESGO: Es una característica o circunstancia detectable y que se encuentra asociada con la posibilidad de experimentar un resultado no deseable.

AMENAZA: Factor de riesgo externo, representado por un fenómeno de origen natural o provocado por el hombre (antrópico), que pueden manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado.

RIESGO: Es el porcentaje de probabilidad de que en una comunidad se presente un desastre en función de las amenazas existentes y el grado de vulnerabilidad o debilidad para afrontar las posibles consecuencias.

La diferencia fundamental entre amenaza y riesgo, esta en que la amenaza se relaciona con la probabilidad de que se manifieste un evento natural o un evento provocado, mientras que el riesgo esta relacionado con la probabilidad de que se manifiesten ciertas consecuencias, las cuales están íntimamente relacionadas no solo con el grado de exposición de los elementos sometidos, sino con la susceptibilidad o vulnerabilidad que tienen dichos elementos a ser afectados por el evento.

VULNERABILIDAD: Se define como el grado de debilidad propia de un individuo, comunidad u otro objeto expuesto a la influencia de una amenaza. La vulnerabilidad en los desastres se relaciona con tres factores:

- a. Posibilidad de que se presente el fenómeno o evento (Amenaza).
- b. Posibilidad que se extienda al desencadenar otros eventos (fenómenos secundarios).
- c. Dificultades que se puedan presentar en el manejo de los fenómenos principales o secundarios. (Organización Comunitaria, equipo humano y material para atender este fenómeno).

La vulnerabilidad puede ser modificable en algunos casos mediante planes de intervención cuyo objeto es reducirla dando como resultado la disminución del riesgo de los sujetos involucrados.

El riesgo está dado en función de la Amenaza y de la Vulnerabilidad. Conviene destacar que la ausencia o precariedad de defensas de una comunidad frente a sus riesgos determina el nivel de vulnerabilidad física, social y cultural, que puede ser definido a través de indicadores cualitativos, así:

LA VULNERABILIDAD SOCIAL

Es necesario definir como vulnerabilidad la capacidad de una comunidad para «absorber», mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente, o sea su «inflexibilidad» o incapacidad para adaptarse a ese cambio que, para la comunidad constituye por las razones expuestas, un riesgo. La vulnerabilidad determina la intensidad de los daños que produzca la ocurrencia efectiva del riesgo sobre la comunidad.

Por lo tanto se define como vulnerabilidad social: «El nivel de traumatismo social resultante de un desastre es inversamente proporcional al nivel de organización existente en la comunidad afectada. Las sociedades que poseen una trama compleja de organizaciones sociales, tanto formales como no formales, pueden absorber mucho más fácilmente las consecuencias de un desastre y reaccionar con mayor rapidez que las que no la tienen. En muchas comunidades pobres del Tercer Mundo, la red de organizaciones sociales en su seno, por lo general, es mínima, como consecuencia de lo cual presentan una enorme dificultad para reponerse al impacto de un desastre. La diversificación y fortalecimiento de la estructura social de la COMUNIDAD CONSTITUYE UNA IMPORTANTE MEDIDA DE MITIGACION». (D.M.C.-University of Wisconsin, 1986).

La vulnerabilidad social se refiere al nivel de cohesión interna que posee una comunidad. Una comunidad es socialmente vulnerable en la medida en que las relaciones que vinculan a sus miembros entre sí con el conjunto social, no pasen de ser meras relaciones de vecindad física, en la medida en que estén ausentes los sentimientos compartidos de pertenencia y de propósito, y en la medida en que no existan formas de organización de la sociedad civil que encarnen esos sentimientos y los traduzcan en acciones concretas.

VULNERABILIDAD FÍSICA:

La localidad no cuenta con instalaciones sanitarias y asistenciales.
Los centros de salud carecen de capacidad locativa acorde con el número de habitantes.

VULNERABILIDAD SOCIAL:

Ausencia de coordinación entre las organizaciones existentes.
No existe un censo actualizado de la población.
Faltan grupos que presten asistencia humanitaria.

VULNERABILIDAD CULTURAL:

Olvido de las experiencias del pasado.
Desconocimiento de las características y condiciones del hábitat local.
Los aspectos relacionados con la prevención de riesgos no hacen parte del currículo escolar ordinario ni de acciones de la comunidad.

5.2. PLANIFICACIÓN PARA LA ATENCIÓN EN CONFLICTOS INTERNOS Y DISTURBIOS INTERIORES.

Una de las labores humanitarias que mayor riesgo representa para la Cruz Roja es la que se presta en situaciones de conflicto armado y disturbios interiores. Su función específica, en estos casos, es la de procurar mantener una preparación con el fin de afrontar cualquier tipo de evento que pueda afectar el cumplimiento de su misión humanitaria, sea cual fuere su causa, origen o motivación.

Una serie de extensas situaciones se enmarcan dentro de este tipo de emergencias, que podríamos denominar genéricamente como situaciones críticas; algunas de ellas son: disturbios callejeros, manifestaciones públicas, paros cívicos, tomas de oficinas diplomáticas, consulares, de Gobierno, sedes de Cruz Roja, tomas de iglesias, movilizaciones o desplazamientos masivos, huelgas de trabajadores y huelgas de hambre, toma de rehenes y enfrentamientos entre fuerzas armadas de gobierno y grupos armados adversarios al Estado, atentados dinamiteros y terroristas, motines carcelarios, eventos públi-

cos que generan el desarrollo de estos acontecimientos; ello trae como consecuencias diversas reacciones que los caracterizan, como:

Las Medidas Tomadas por el Gobierno:

- * Exstricto control policial y militar.
- * Limitación de la libertad de movimiento.
- * Medidas de Emergencia o «Comoción Interna».
- * Retención o detenciones masivas de personas.

La situación y la conducta de la gente:

- * Actos violentos contra personas, edificaciones y bienes públicos o privados, fuerzas armadas o de policía.
- * Movilización masiva pasajera o duradera, espontánea o planeada.
- * Permanencia de personas débiles o indefensas, en alojamientos precarios e improvisados.
- * Dificultades serias de abastecimiento de alimentos y atención en salud.

Las limitaciones de la acción Humanitaria:

- * Necesidad de conseguir acuerdo previo entre las partes o grupos enfrentados con o sin violencia.
- * Necesidad de contar con autorizaciones expresas de las autoridades del estado y de grupos adversarios que se oponen al mismo, o que reclamen algo del Gobierno, para la movilización de los equipos asistenciales.
- * Riesgos notorios para los voluntarios de la Cruz Roja y los funcionarios del sector salud.
- * Compromiso serio de los Principios de Independencia, Neutralidad e Imparcialidad que rigen la Cruz Roja.

Frente a estas situaciones persiste una gran responsabilidad de la Cruz Roja sobre si se actúa o se deja de actuar, máxime cundo las decisiones tienen consecuencias e implican riesgos para la vida y seguridad de su personal, sin embargo, se entiende que la mejor manera de disminuir los riesgos, es superar la barrera de la ignorancia en cuanto a la forma como se debe actuar y los criterios legales y filosóficos que deben regir estas actividades.

5.3. CADENA DE SOCORRO EN LA PROTECCIÓN SOCIAL

Es la estructura organizativa conocida y aprobada por las instituciones responsables de la protección social (Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, La Red de Solidaridad Social, el Instituto Colombiano Bienestar Familiar(ICBF), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Nacional de Reforma Urbana (INURBE), Caja Agraria, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de Asistencia Humanitaria, entre otras), y los Comités Operativos de Emergencia para actuar en la fase de alerta, alarma e impacto de un desplazamiento por: Conflicto armado no internacional, disturbios y tensiones interiores.

Su objetivo son:

Definir y desarrollar acciones de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia (alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio).

Delimitar las funciones, racionalizar los recursos y establecer un sistema de acopio de datos que permita ayudar oportunamente a las familias afectadas y en la búsqueda, autogestión y satisfacción de las necesidades básicas.

Colaborar con las entidades territoriales que tengan o propongan realizar planes regionales o locales de atención a la población desplazada o que estén afectadas por el problema del desplazamiento forzado de población.

Iniciar la asistencia social con los afectados desde la zona de impacto hasta su reubicación.

Coordinar las acciones entre las distintas instituciones encargadas de la protección social a fin de canalizar los recursos existentes y garantizar la atención de los afectados.

Habilitar un sistema de comunicación interno para la protección social que permita tener una visión regional del conflictos e identificar y diagnosticar las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.

5.3.1. ELEMENTOS DE LA CADENA

La cadena de socorro para la asistencia en situaciones conflictivas esta compuesta por tres elementos. El primero en puestos de avanzada (Atención Urgente), el segundo en los alojamientos de paso (Atención Secundaria) y el tercero por el retorno voluntario (Previa garantía de seguridad en la zona o restablecimiento de condiciones) de los desplazados o el reasentamiento. Todo vinculado entre sí a través de los servicios de apoyo en comunicaciones, suministros, transporte y entrelazados por el Puesto de Mando Unificado (PMU), organismo que asume el control durante la fase de impacto en coordinación con las autoridades del nivel local o regional y nacional.

Para atender la localización geográfica de los eslabones y permitir la ubicación de los grupos de trabajo es necesario trazar líneas imaginarias en el sitio de la emergencia. Como Zona de Impacto se toma el área donde se registra propiamente el hecho, pudiendo o no persistir riesgos potenciales para extender el daño. Como Zona de seguridad se entiende el área donde no hay riesgo aparente pero la circulación de personas es restringida.

Los Puestos de Avanzada (PA) deben instalarse entre la zona de impacto y la zona de seguridad con vías de acceso que faciliten el transporte vehicular; en su interior se deben llenar las condiciones mínimas de protección contra la inclemencia del clima y facilitar el saneamiento básico para la población que debe alojarse.

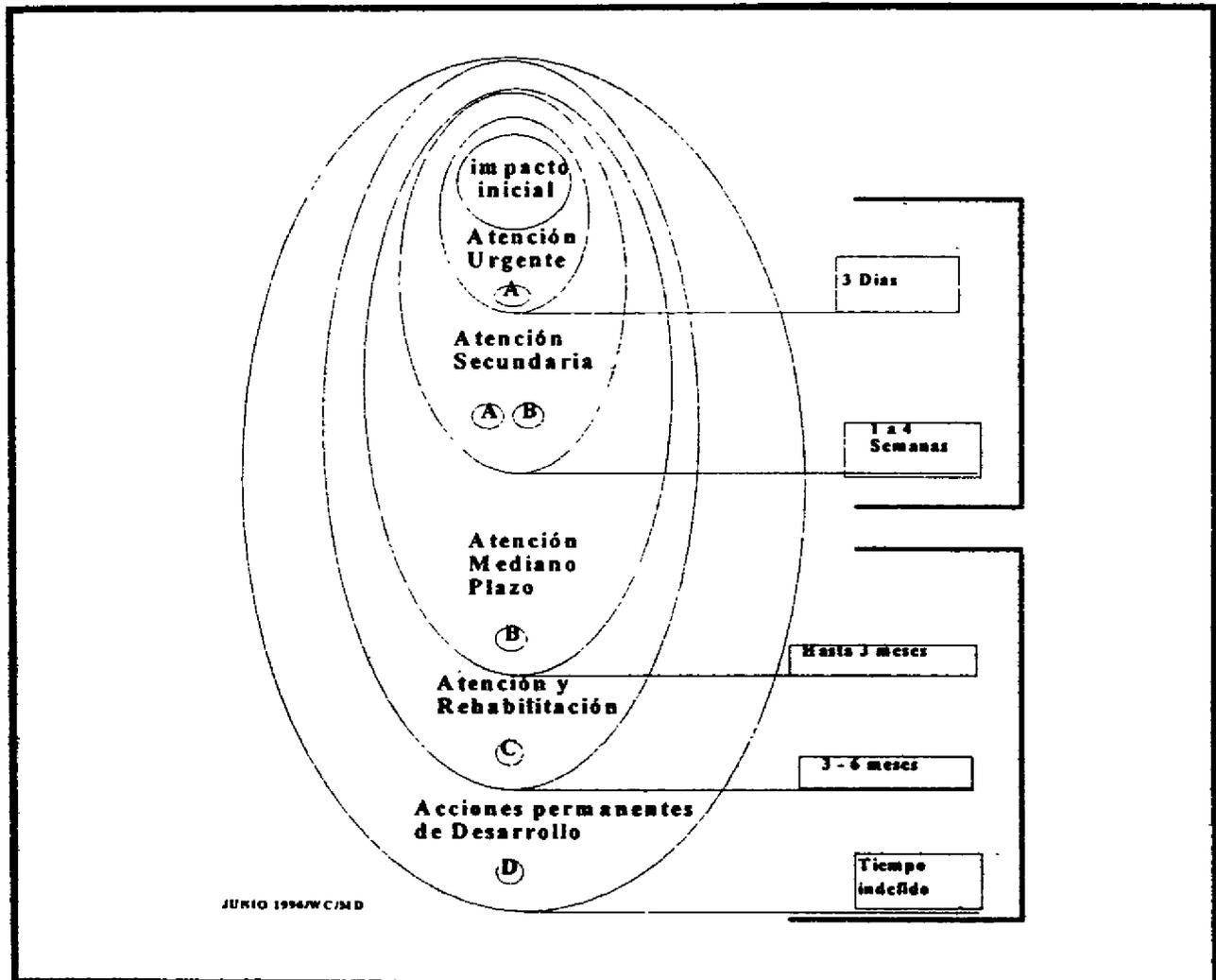
El tercer eslabón compuesto por el retorno voluntario de los desplazados y/o el reasentamiento.

CADENA DE SOCORRO EN LA PROTECCIÓN SOCIAL - ÁMBITO DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Para la interpretación de grafico correspondiente al ámbito de la asistencia humanitaria se debe decodificar las letras mayusculas asi:

- A Obligaciones permanentes de la Cruz Roja con Recursos propios
- B Obligaciones Secundarias de la Cruz Roja con apoyo de CICR o del Estado
- C Acciones no obligatorias con apoyo del Estado y otras organizaciones.
- D Acciones donde la Cruz Roja realiza proyectos de desarrollo a largo plazo, debidamente planeados y financiados bajo los principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

GRAFICO AMBITO DE LA ATENCIÓN



Eslabón I: Puesto de Avanzada (Atención Urgente)

El Puesto de Avanzada es el primero y más cercano lugar de atención para las familias afectadas.

El tamaño y los recursos necesarios para su funcionamiento dependen del tipo de emergencia y del carácter de su instalación. El número de puestos varía de acuerdo con la magnitud del desastre y con la división imaginaria en sectores de la zona de impacto.

El recurso humano requerido es un Coordinador y un Asistente cuyas responsabilidades básicas son los registros, las radiocomunicaciones y el transporte; además se requiere de cuatro auxiliares para acompañar y colaborar con las necesidades de las familias afectadas.

Funciones básicas en este eslabón:

- Evaluar las condiciones de la población afectada por el desastre (los sobrevivientes).
- Elaborar la ficha de identificación y registro de las familias que evacuan.
- Coordinar y organizar el transporte de los afectados y de sus enseres al segundo eslabón de la cadena (los alojamientos de paso).

Nota: La dotación personal requerida incluye: Botas, porción de alimentos, tabla de registros, fichas de identificación, lápiz, sello de la institución y radio portátil.

Eslabón II: Alojamientos de Paso (Atención Secundaria)

Es el sitio donde se inicia la asistencia a las familias. El tiempo de permanencia está relacionado con la verificación y acreditación de las familias como afectados.

Funciones básicas en este eslabón:

- Determinar la capacidad de los alojamientos de paso localizados en el sector.
- Recibir a los afectados y elaborar la ficha censal, para la población alojada y para la población flotante.
- Coordinar con el sector salud las actividades de vigilancia epidemiológica y de saneamiento básico.
- Coordinar con el Puesto de Mando Unificado y el Comité de Protección Social la asistencia inmediata en alimentación y abrigo.
- Iniciar los programas de organización y participación comunitaria en los procesos de acomodación, limpieza, preparación de alimentos, apoyo a otras familias y vigilancia.
- Recibir los menores huérfanos y coordinar las acciones legales y de Protección con el I.C.B.F.
- Distribuir el recurso humano necesario en los puestos de avanzada y en el alojamiento de paso.

- Coordinar el transporte con la unidad administrativa correspondiente en los Centros de Atención y Clasificación de Heridos (CACH).
- Atender las políticas del Socorro Nacional y la Dirección Nacional de Protección para trasladar las familias al tercer eslabón de la cadena.
- Mantener informado al Comité de Protección Social sobre las actividades realizadas.

Instalación del Alojamiento de Paso:

La función de la Cruz Roja estará encaminada a asesorar o recomendar, a quien lo solicite, los parámetros a tener en cuenta para la instalación de un alojamiento de paso, más no es su misión asumir directamente su responsabilidad a no ser por previo acuerdo como un mecanismo de protección.

Para la instalación de un alojamiento de paso se deben escoger instalaciones o edificaciones con las siguientes características:

- Área física donde se pueden acomodar los afectados protegiéndolos del sol, lluvia y el viento.
- Estar situado fuera de la zona de impacto y de la línea de seguridad, significa que el lugar no debe estar comprometido con algún tipo de riesgo o de amenaza.
- Fácil acceso.
- Disponibilidad de agua, electricidad, disposición de desechos sólidos y líquidos.
- Contar con comunicaciones por radio o por teléfono.
- Disponer de un lugar para preparación y almacenamiento de alimentos.

Para facilitar la Administración, el lugar debe disponer de:

- Sitio para la recepción e inscripción de los afectados.
- Unidad Administrativa.
- Unidad de Dormitorios.
- Unidad de Servicios Colectivos: Servicio de alimentación, servicios sanitarios (duchas, lavaderos, sanitarios), zonas de recreación y de reunión.

Recursos Humanos Necesarios:

En la primera fase de impacto, cuando se realiza la evacuación de los afectados cada alojamiento debe tener:

- un Coordinador General

- Un representante del ICBF.
- Una persona encargada de coordinar el sistema de notificaciones e información y auxiliares que se encarguen de ayudar en la adecuación y dotación para las familias.

Al finalizar esta fase se establecer una coadministración entre la comunidad y el Estado.

Dotación y Abastecimiento:

De acuerdo con el tipo de emergencia se coordina la dotación en: Menaje (no alimentarios) y alimentación para cada núcleo familiar. Llevar un registro sobre los elementos donados sustentados con la firma de los jefes de familia.

La distribución debe hacerse en forma equitativa bajo la supervisión del Coordinador General.

En este aspecto se debe motivar rápidamente a las familias para que continúen con su actividad laboral normal, buscando su propio sustento y así no suprimir su capacidad por luchar y enfrentar la vida.

Eslabón III: Retorno voluntario de los desplazados o reasentamiento (Atención a Mediano Plazo)

En este eslabón se debe adelantar un estudio social sobre la situación real de la familias o personas afectadas a través del cual se establezca el estado de la vivienda, si es habitable o si por condiciones de amenaza por la acción del conflicto armado o sus actores no permiten su regreso a la región, situación que debe estar sustentada por una Comisión Técnica u Organismo creado para este fin (ejemplo: Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior).

La función de la Cruz Roja en este eslabón es de acompañamiento a la comunidad tanto en el proceso de desplazamiento como de retorno o reasentamiento a solicitud de los afectados y de acuerdo con las condiciones de seguridad. Esta consistirá en asegurar el traslado hasta su lugar de destino bajo acompañamiento de la Institución (Cruz Roja Colombiana; Comité Internacional de la Cruz

Roja o ambos preferiblemente) en casos de movimientos masivos de población o casos individuales excepcionales.

Las acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, trascienden el marco institucional situando más en la oferta social del Gobierno, en las siguientes líneas de acción:

Proyectos productivos: Comprende acciones específicas para el fomento del empleo, la asistencia y la capacitación técnica, el acceso a créditos para la creación e impulso de microempresas.

Atención social: Acciones tendientes a rehabilitar socialmente a las familias desplazadas, o el individuo, en los aspectos de salud, educación y vivienda, y los programas de atención a la niñez, la mujer, las personas de la tercera edad y la juventud.

Funciones de la Coordinación:

- Coordinar las acciones con el líder delegado por la comunidad en los procesos administrativos y organizativos dentro del alojamiento.
- Verificar el número de familias y elaborar los estudios y registros correspondientes.
- Coordinar las acciones intersectoriales tales como salud, seguridad, servicios públicos, entre otras.
- Recibir los elementos donados y distribuirse según las normas.
- Establecer y verificar las normas de seguridad para el traslado de los desplazados.

Obligaciones de la Comunidad:

- Participar en el proceso de organización para elegir los representantes en la organización del retorno o el reasentamiento.
- Trabajar en las labores de reagrupación de familias y su distribución para el traslado.
- Realizar labores comunitarias en beneficio general e individual.

5.3.2. PUESTO DE MANDO UNIFICADO

El Puesto de Mando Unificado es un organismo temporal encargado de la coordinación, organización y control de mando urgente durante la fase de impacto, su creación facilita las labores de salvamento, la administración y atención médica de los afectados, la evacuación de las víctimas por orden de urgencia y la racionalización del recurso humano y técnico.

Campo de acción:

De acuerdo con la magnitud, tipo de conflicto, condiciones geográficas y políticas del área afectada se dispondrá de uno o varios Centros de Atención y Clasificación de Heridos con sus respectivos puestos de avanzada e instituciones encargadas de atender la emergencia; por lo tanto, el accionar del Puesto de Mando abarca la totalidad de las áreas afectadas por el desastre durante la fase de impacto.

Funciones:

- Evaluar la magnitud inicial de la emergencia a través de los informes verificados por los Puestos de Avanzada, y notificar al Comité Seccional y a las Direcciones Nacionales de Socorro y Protección las necesidades de asistencia inmediata y de protección a los afectados.
- Organizar en forma inmediata el plan de actividades o plan de acción y la distribución del trabajo según el tipo de emergencia y las responsabilidades institucionales; es importante realizarlo o actualizarlo cada 24 horas.
- Nombrar el Coordinador General de Operaciones de comando, planeación logística y financieras, teniendo en cuenta la capacitación y experiencia de los integrantes. En situaciones de desastre, es aconsejable tener un jefe cada 12 horas.
- Evaluar diariamente las actividades.

5.3.3. COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Es un organismo integrador de las instituciones encargadas de la protección al niño, al anciano y a la familia, cuyo objetivo es planear y unificar las normas que regulen la atención a la población afectada en caso de desplazamiento forzado.

Funciones Básicas :

- Identificar y caracterizar las comunidades en peligro real o potencial.

- Promover la participación de la comunidad de acuerdo con los mecanismos legales y administrativos con los que cuenta cada institución integrante.
- Adelantar campañas y programas educativos acordes con los riesgos y necesidades existentes en la comunidad.
- Normatizar lo referente con la administración de los alojamientos de paso y temporales.
- Activar la cadena de socorro de la protección social.
- Coordinar actividades con otros sectores de la administración. Solicitar apoyo logístico al Gobierno Local o Nacional.
- Asesorar a las instituciones y participar en los programas de educación e investigación.

Funciones en la Fase de Impacto:

- Activar la cadena de socorro de la protección social.
- Reunir al personal y adecuar los planes de acuerdo con el tipo de situación, magnitud y efectos.
- Identificar y verificar el inventario de las instalaciones físicas que puedan utilizarse en la cadena de socorro.
- Coordinar labores de abastecimiento, suministros y transporte para los afectados.
- Disponer del sistema de registro necesario en los distintos eslabones de la cadena.
- Coordinar la información relacionada con la protección social.
- Coordinar las funciones entre las instituciones vinculadas a la protección social.
- Verificar mediante el estudio social la condición de ser afectado apoyando esta actividad con la Comisión Técnica.

5.3.4. SISTEMA DE REGISTRO

La información es el elemento fundamental para el éxito que se debe alcanzar con la atención oportuna de los afectados. Los datos sirven para cuantificar y evaluar las acciones permitiendo cada vez una respuesta mejor y efectiva.

En la cadena de protección social se requiere:

- Tarjeta de identificación.
- Registro colectivo.
- Registro familiar.

- Registro de personas extraviadas y desaparecidas.

Tarjeta de identificación: Es el registro inicial para diligenciar en el puesto de avanzada: Contiene dos secciones similares con desprendible, una para entregar a la familia como documento de control y remisión, la otra para verificación de los registros familiares en la sistematización de la información.

Registro Colectivo: Reúne la información general de las familias afectadas: Permite cuantificar en forma ordenada y rápida las características de las familias que se desplazan en cada puesto de avanzada.

Hoja de Registro Familiar: Contiene datos de ubicación, características del riesgo, la vivienda, grupo familiar y posibilidad de alojamiento. Se llena en el albergue de paso.

Los informes de salida que se producen para la fase de prevención, impacto y recuperación se resumen así: En la fase de prevención se obtienen informes sobre listado de grupos familiares, número de personas por establecimiento, grado de escolaridad por grupo de edad, listado por sección geográfica de riesgo y calidad de la vivienda.

Registro de Personas Extraviadas y Desaparecidas: Contiene el nombre y las características del desaparecido y el nombre y localización del solicitante; se llena en el alojamiento de paso.

Fase de Impacto: Listado para la ubicación de grupos familiares por alojamiento, integrantes del grupo familiar, condiciones físicas de las personas.

Fase de Rehabilitación: Permite actualizar los listados de acuerdo con el estudio social que se le hace a las familias para determinar su inclusión en los programas de vivienda definitiva.

5.3.5. BÚSQUEDA DE DESAPARECIDOS Y REENCUENTRO DE FAMILIAS

Dentro del proceso de desarrollo de la Cadena de Protección Social se debe involucrar un personal encargado de la recolección y clasificación de la información de personas afectadas y con unas funciones especiales como son las que competen a la búsqueda de

aquellas desaparecidas o con quienes su familia o amigos han perdido contacto, a fin de procurar por todos los medios posibles ayudar en la localización y reencuentro de las familias.

Este personal puede ser de la Oficina de Búsqueda del Departamento de Protección y en caso de no serlo trabajarán en estrecha coordinación y comunicación con esta dependencia.

Funciones:

- Obtener la información necesaria sobre la identidad, estado de salud, lugar de residencia o ubicación de las personas consideradas como desaparecidas. Igualmente se preguntará sobre los acompañantes y su paradero.
- Organizar un archivo con la información obtenida a medida que se van recibiendo los casos.
- Implementar mecanismos para dar curso a las peticiones de búsquedas.
- Establecer enlace entre las personas que a causa de los acontecimientos se hallan en imposibilidad de comunicarse por las vías normales.
- Establecer contacto con los medios de comunicación, para que colaboren con la Comisión de Búsquedas, especialmente en casos de tragedias naturales.

¿Qué se entiende por persona desaparecida? Es toda aquella persona que por cualquier motivo ha dejado de tener contacto con sus familiares y/o con las personas más allegadas.

Cuando ocurren desastres naturales o desplazamientos de población, huelgas, paros cívicos u otras situaciones donde se ven afectadas comunidades enteras, se hace necesario el trabajo de esta Comisión.

Cuando se presentan guerras o disturbios tanto a nivel nacional como internacional, la Oficina Nacional de Búsquedas participa únicamente como auxiliar de la Delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja. La Cruz Roja Colombiana recibe la solicitud y la tramita ante el C.I.C.R. sobre personas que se encuentren desaparecidas por razones políticas.

Organización de un Centro de Búsquedas en desastre

Debe contar con la siguiente distribución :

Puesto de Coordinación: Allí se organiza la distribución del personal requerido para la Oficina y los Centros de Atención a las víctimas: Se encarga además de hacer contacto con otras entidades particulares o del gobierno que pueden facilitar información al respecto. (Policía, DAS, Centros de Salud, Instrucción Criminal, Bomberos, Procuraduría, etc.). Organiza los recursos necesarios para cumplir las funciones del Centro de Búsquedas.

Puesto de Encuesta: Aquí se diligencian y tramitan las solicitudes formales por parte de los familiares o amigos del desaparecido.

Puesto de Información: Proporciona información confirmada y datos concretos al solicitante y al Departamento de Divulgación y Prensa de la Cruz Roja Colombiana, que se encargará de informar a los medios de comunicación que colaborarán en la divulgación de listados y comunicaciones al respecto.

Puesto de Archivo: A fin de dejar constancia de todos los casos tramitados, se creará este puesto, que se encargará de registrar en forma organizada las solicitudes.

Puesto de Operaciones: Se encarga de mantener contacto permanente y verificar la información en los sitios donde se hace la atención a las víctimas de un desastre (Centros de Atención y Clasificación de Heridos, Hospitales, Alojamientos, Anfiteatros, etc.).

El centro debe contar con unos puestos móviles, lo cual permiten tener información actualizada y oportuna.