

**LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CALDAS. MARCO LEGAL Y
CONSIDERACIONES SOCIOLÓGICAS**

JAIME ALBERTO QUINTERO DÁVILA

Informe de pasantía para optar por el título de Sociólogo

Asesor:

JUAN CARLOS ZULUAGA DÍAZ

MG. investigación en ciencias sociales

UNIVERSIDAD DE CALDAS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE SOCIOLOGÍA

MANIZALES

2022



Jaime Alberto Quintero Dávila

**LA GESTIÓN DEL RIESGO
DE DESASTRES EN
CALDAS. MARCO LEGAL
Y CONSIDERACIONES
SOCIOLOGICAS.
INFORME DE PASANTÍA.**

Abril de
2022

El presente trabajo es un informe de pasantía institucional en el cual se aportan ideas específicas y generales del tratamiento histórico del riesgo de desastres en el país y el departamento. Aporta pistas sobre la labor desarrollada por un estudiante de sociología de la universidad de Caldas en la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres departamental. En él se recogen elementos históricos, fortalezas y principalmente aspectos que tiene por mejorar la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Caldas, mientras se da cuenta de una importante experiencia laboral, académica y formativa, vivida por el estudiante.

Palabras Clave: Gestión del riesgo de desastres, Caldas, Marco normativo, apreciaciones sociológicas.

TABLA DE CONTENIDO

LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN CALDAS. MARCO LEGAL Y CONSIDERACIONES SOCIOLOGICAS. INFORME DE PASANTÍA.	2
Introducción	5
Planteamiento del problema	9
Justificación	12
Objetivo general	14
Objetivos específicos	14
Capítulo 1: Actividades desarrolladas en el marco de la pasantía institucional en la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas.....	14
Capítulo 2: Secretaría de Medio ambiente de Caldas y Contexto histórico de la gestión del riesgo de desastres	36
Secretaría de Medio Ambiente de Caldas.....	36
Contexto histórico de la Gestión del Riesgo de desastres	38
Inicios de la Gestión Riesgo en Colombia.....	43
Capítulo 3: Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas	44
Autopercepción y fortalezas de La Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres en Caldas	49
Capítulo 4: Marco Legal y Normativo de la Gestión del Riesgo de Desastres.....	53
Marco legal de la Gestión del Riesgo de Desastres	53
Normativa e instrumentos de planificación.	54
Ley 46 de 1988	54
Plan Nacional de Atención y prevención de Desastres.....	59
Decreto 93 de 1998.....	62
Ley 1523 de 2012 y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.....	62
Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	64
Marco de acción Hyogo	68
Marco de acción Sendai	73
Amenazas y vulnerabilidad identificadas en el Plan Departamental de Gestión del riesgo de Caldas... ..	78
La vulnerabilidad	82
Consejos municipales de gestión del Riesgo del riesgo de desastres.....	82
Capítulo 5: consideraciones sociológicas sobre la gestión del riesgo de desastres	86
Aportes teóricos sobre el riesgo	86

Departamento del riesgo, otras debilidades del sistema departamental de gestión del riesgo de desastres.	87
El problema de las actas	101
Ausencia de planes de trabajo con el sector privado	102
El problema de la falta de implementación del enfoque étnico y de género en la gestión del riesgo en Caldas.....	103
Falta de interdisciplinariedad	105
Sociedad global del riesgo	106
Producción y reproducción de los desastres. Sectores urbanos de alta vulnerabilidad	108
Conclusiones	113
Bibliografía	117

Introducción

La Jefatura de Gestión del Riesgo de desastres de Caldas, forma parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres que surge a partir de la tragedia ocasionada por la erupción del volcán nevado del Ruiz en 1985, la cual dejó devastado al municipio de Armero, además de causar serias afecciones en los municipios de Villamaría y Chinchiná. Fue necesario desde entonces, crear en Colombia la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (ONAD), en 1986. Este proyecto fue precedido por el departamento administrativo de la presidencia.

Actualmente, con la intención de mejorar el tratamiento del riesgo de desastres, se modificó la estructura legal mediante la cual se percibía el riesgo de desastres. Para ello se construyó la ley 1523 de 2012 que modificaba el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres que actualmente cuenta con múltiples principios, exactamente 15, de los cuales destacamos el principio participativo, principio de diversidad cultural, principio de información oportuna, entre otros. Según la ley que adopta la gestión del riesgo, en su artículo 2, gestionar el riesgo es responsabilidad de todas las personas que habitan el territorio colombiano, incluyendo entidades públicas, privadas, corporaciones y asociaciones comunitarias. Entiéndase que gestionar el riesgo, de acuerdo a la ley referida, implica conocer, reducir el riesgo y manejar emergencias por desastres. En el presente informe, aportamos algunos elementos para la comprensión general de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, para lograr un balance socio-histórico de las fortalezas, retos y situaciones por mejorar en las diferentes dimensiones de este importante organismo encargado de gestionar el riesgo en el departamento.

Es importante de igual forma revisar de manera objetiva la efectividad de los cambios normativos que se realizan en el interior del sistema de gestión del riesgo, con la intención de

generar nuevos y mejores procesos de comprensión y tratamiento del riesgo, incluido el cambio climático.

En el proceso de comprensión de la dependencia de gestión del riesgo en Caldas, aparece la Secretaría de Medio Ambiente y cambio climático departamental como organización gubernamental que aunó esfuerzos con la jefatura de gestión para lograr un tratamiento complementario del riesgo y la preservación de los recursos naturales en Caldas. Este último es un aspecto que hace especialmente fuerte a Caldas en cuanto a tratamiento del riesgo, ya que se sabe que las consecuencias del cambio climático son generadoras de múltiples emergencias e incertidumbres sociales relacionadas con recurrentes deslizamientos, pérdidas de cosechas por comportamiento inesperado del clima, amenazas por avenidas torrenciales relacionadas con periodos de lluvia inesperada, pérdidas de fajas forestales que aumentan la vulnerabilidad de asentamientos humanos, y el descenso de la biodiversidad en flora y fauna silvestre.

Toda institución, sea del orden público o privado, cuenta con múltiples situaciones que requieren ser constantemente evaluados en pro de conservar sus procesos exitosos y mejorar los que evidencien flaquezas que impidan el crecimiento de las mismas. De esta forma, suelen surgir propuestas o iniciativas que solventan dichas falencias antes de que representen pérdidas graves de distinto origen.

En este mismo orden de ideas, la Secretaría de Medio Ambiente evalúa su impacto en el departamento y su posibilidad de maniobra en la mitigación del cambio climático, para ello se identifican una serie de posibles actividades que podrían entrar en la agenda de este organismo con la intención de incidir positivamente en la crisis ambiental que atraviesa el mundo, el país y el Departamento de Caldas.

Entender este tipo de procesos ambientales y de Gestión del Riesgo, es una tarea multidisciplinar que debe estar atravesada por una mirada global desde diferentes perspectivas. Históricamente, en este tipo de esfuerzos suele existir cierta predominancia de las ciencias naturales y jurídicas que suelen dejar de lado la importancia humano-comportamental como factor relevante. La aparición de factores de riesgo suelen ser causadas por tendencias humanas relacionadas con fenómenos asociados con la mala distribución de la riqueza, desconocimiento humano acerca de la función de otras especies que comparten su entorno, desconfianza en las instituciones, arraigos mitológico-religiosos, convicciones éticas y étnicas, etcétera, que contribuyen al acrecentamiento de amenazas de múltiples orígenes, y que sólo pueden ser abordadas efectivamente realizando el debido estudio sociológico de las condiciones de vida de personas que habitan o frecuentan territorios expuestos a diferentes tipos de amenaza. Incluso desde tiempos memorables.

De igual modo, los esfuerzos relacionados con el calentamiento global, se deben entender principalmente como efectos de la acción humana y no simplemente como fenómenos naturales que deben intentar solucionar especialistas en materia ambiental, ingenierías u otros profesionales de las ciencias exactas. Es necesario también que se tenga en cuenta la presión de los seres humanos sobre los recursos naturales, y se incida directamente en el comportamiento humano individual y grupal, para alcanzar resultados medianamente aceptables en materia socio-ambiental. Por ello, es menester que se realicen esfuerzos en la comprensión del comportamiento social e institucional, de la mano de profesionales pertinentemente formados para dicha tarea.

Durante mi estadía de seis meses, desde el 26 de junio al 17 de diciembre de 2021 en la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas, se realizaron diferentes actividades en el ámbito sociológico sobre algunas falencias no identificadas desde el área de las ciencias exactas, relacionadas con problemáticas ambientales y de manera mucho más profunda con el tratamiento

del riesgo de desastres en el Departamento de Caldas. Algunas de estas labores, gravitaron alrededor de la comprensión de las principales actividades humanas con respecto a la administración del agua y la gestión de residuos sólidos. Ya en materia de gestión del riesgo, debió realizarse la mayor cantidad de actividades tanto logísticas como académicas, desde la atención constante a emergencias, hasta la comprensión histórica y legal de esta entidad. Cada uno de estos ejercicios ligados a la construcción de documentos académicos pertinentes.

En este documento, en un momento inicial, se recogen las principales funciones realizadas desde el ámbito sociológico en el marco de la pasantía, para posteriormente iniciar un despliegue histórico e institucional de la transformación del tratamiento gubernamental del riesgo, atravesado por los requerimientos internacionales y ajustes legales que se han dado en el mundo y el país. En un momento posterior, se realizan algunas apreciaciones sociológicas de la gestión del riesgo de desastres con respecto a la efectividad de los cambios desde el ámbito legal, normativo e institucional que se han venido realizando desde la aparición de esta entidad en el plano nacional. De manera reflexiva, se recoge también los retos que representa para el departamento una serie de amenazas latentes y expuestas en algunas de las principales teorías sociológicas del riesgo, que no se ha logrado si quiera identificar en el panorama departamental. Para ello se recurre esencialmente a los que se considera aquí son de los más significativos aportes teóricos en materia de gestión del riesgo de desastres, y los principales detonantes del mismo que no han sido tenidos en cuenta como tal, algunos de ellos asociados con desaciertos de políticas de los gobiernos y la reducción del Estado. Por último, se anuncian de forma general algunos de los aspectos que se consideran más relevantes en el desarrollo del informe.

Planteamiento del problema

Al igual que cualquier otro tipo de institución u organización de carácter público o privado, la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Caldas, cuenta con una serie de fortalezas y dificultades, algunas más evidentes que otras. No es difícil identificar algunas de las falencias que presentan los proyectos, especialmente cuando en ocasiones algunas saltan a la vista, mucho más en procesos incipientes que se encuentran en vía de consolidación, como lo es el de la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas, en la cual se encuentra inmersa la Jefatura aludida. Sin embargo, puede presentarse inconsistencias sutiles que pueden ralentizar los objetivos de los planes cuando no son perceptibles o son ignorados de forma no consciente. Este puede ser el caso de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres, en casos muy puntuales. Algunos de estos problemas intentan abordarse también en el presente informe.

A pesar del espíritu autocrítico que caracteriza a la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, algunas fallas suelen ser leves y de orden jerárquico, por lo que es especialmente difícil trabajar en ellas al hallarse fuertemente arraigadas en el proceder cotidiano de la burocracia que las contiene.

Existe en la dependencia de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, debilidades comunes en los entes encargados de este tipo de funciones. Algunas de estos aspectos que se requiere fortalecer, no dependen únicamente de esta entidad, sin embargo, es importante señalarlas para intentar implementar mejoras en la función pública que compete. Aunque no es posible realizar un examen multidisciplinar de las mejoras que requiere la Jefatura, señalamos aquí algunas de las que son posibles mencionar desde el ámbito sociológico.

En materia de Gestión del Riesgo, puede realizarse más y mayores esfuerzos en la identificación y tratamiento de construcciones informales. Especialmente en los sectores sociales urbanos más desfavorecidos suele existir gran vulnerabilidad asociada a incapacidad de adquisición de vivienda digna y segura, que tarde o temprano termina propiciando la construcción de viviendas y barrios en sectores urbanos geológicamente inestables, propensos a sufrir consecuencias por avenidas torrenciales, contruidos de forma irregular, sin acceso a saneamiento básico y, en general, expuestas a la más variada cantidad de Riesgos, no solo de orden natural, sino social, antropogénico, de violencia, etcétera. Teniendo en cuenta que los marcos internacionales y la actual ley nacional 1523 de 2012, señalan como factores de riesgo la pobreza, la discriminación étnica y de género, se identifican estas como deudas sociales en cuanto Gestión del Riesgo de Desastre en Caldas, puesto que en el momento no existen proyectos que incidan en el conocimiento y prevención de estos fenómenos. De esto puede deducirse que se está adoptando una postura encaminada al asistencialismo y atención de emergencias, omitiendo los demás momentos de la gestión del riesgo.

Debe aclararse que estos factores de aparente debilidad en los sistemas departamentales de gestión del riesgo de desastres, son apenas comprensibles si se tiene en cuenta que la labor del tratamiento del riesgo depende de un amplio entramado de relaciones interinstitucionales, que suelen flaquear o funcionar con mucha dificultad como consecuencia de la desgastada voluntad político-institucional de las entidades y funcionarios que las encarnan. Aquí radica uno de estos otros problemas que es importante señalar en el presente escrito. El trabajo conjunto con otras dependencias públicas y privadas no suele funcionar o lo hace con evidente dificultad. Aunque es preciso señalar las excepciones, especialmente por el gran trabajo colectivo que se suele

desarrollar con los organismos de socorro, como entes que contribuyen a que la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres en Caldas, sea especialmente vigorosa en el plano nacional.

La secretaría de Medio Ambiente y cambio climático, es una entidad gubernamental de muy corta data; cuenta con apenas hasta el momento de este escrito, con un año de creación. Su trayectoria ha sido corta y es comprensible que su horizonte sea aún un tanto difuso a pesar de los éxitos que ha tenido en un periodo tan corto. Sin embargo, en materia institucional debe señalarse que quedan muchos procesos en los cuales incidir debido a que el departamento viene experimentando ascendentes fenómenos relacionados con la mega-agricultura o monocultivos de aguacate que están causando conflictos ambientales con las comunidades originarias. El fenómeno minero en municipios como Supía o Marmato, también viene ocasionando serias amenazas de riesgo en el departamento y contribuyendo al aumento del cambio climático desde Caldas.

A pesar de que es cierto que la secretaría no cuenta con la figura legal de autoridad ambiental departamental que tiene la Corporación Autónoma Regional de Caldas, sí cuenta con herramientas para incidir de manera contundente en procesos de recuperación de micro-cuencas, jornadas de cuidado a las fuentes hídricas y trabajo de concienciación que exalte la labor de esta como figura departamental líder en el cuidado de los recursos naturales; mitigadora del calentamiento global. Aunque dicho sea de paso; este problema escapa al abordaje de estas consideraciones.

Por otro lado, el tratamiento adecuado de los recursos económicos y los conflictos ambientales en Caldas, se pueden estar viendo atravesados por pugnas relacionadas con el poder político y económico que pueden llegar a entorpecer los procesos de mitigación del impacto ambiental o

gestión del riesgo en los municipios donde se presentan. Al igual que en muchos escenarios del plano local y nacional, en Caldas las relaciones profesionales suelen fundirse en un enmarañado orden que dificulta los debidos procesos. Es este un conflicto en torno a la burocracia regional, para cuyo análisis se requiere también de un estudio particular.

De acuerdo a lo expuesto en la estructura de este informe de pasantía institucional, las **preguntas orientadoras** del mismo son las siguientes:

¿Cuáles son los principales aspectos a mejorar por parte de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas?

¿De qué manera se ha reglamentado históricamente la gestión del riesgo en Colombia y en el Departamento de Caldas?

Justificación

El presente informe, se construye con la intención de aportar una visión amplia de la estructura funcional de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento de Caldas. Debido a que la UDGRD¹ de Caldas, ahora Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres, se encuentra inmersa en un entramado de interrelaciones institucionales que dinamizan o intrincan su funcionamiento según sea la calidad de las mismas, es necesario que se mencione el nivel de cooperación y predisposición para el trabajo conjunto que existe entre las diferentes entidades públicas y privadas, entiéndase ministerios, secretarías, organismos de socorro, organizaciones comunitarias, industrias, corporaciones y demás instituciones competentes nacionales e internacionales, que deben aunar esfuerzos con las UDGRD para dar un adecuado conocimiento y manejo del riesgo.

¹ Unidad Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres

En concordancia con algunas debilidades que se perciben con respecto a los lineamientos expuestos en el Plan Nacional de Gestión del riesgo de desastres y directrices legales señaladas en la ley 1523, es necesario que en la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, se identifiquen, problematicen y sistematicen dichas debilidades para abordar de forma asertiva las exigencias tanto locales, departamentales, nacionales e internacionales que se le demanda a la jefatura encargada de gestionar el riesgo a nivel departamental.

Con la presente forma de abordar sus aspectos menos consistentes, la Jefatura de Gestión del Riesgo de Caldas, pretendió marcar un precedente frente a la forma de diagnosticar, conocer y reconocer cuanto se debe mejorar en pro del beneficio de las personas que habitan el territorio, teniendo en cuenta la especificidad de las múltiples amenazas y las posibles contingencias de diferente naturaleza que pueden presentarse.

La relevancia de realizar un aporte como este a la UDGRD Caldas, se centra en la importancia misma de este organismo encargado entre otras cosas de coordinar los organismos de socorro y poner en marcha los 3 momentos de la gestión del riesgo de desastres: **conocimiento y reducción del riesgo, así también como el manejo de desastres**, en un departamento que cuenta con bastas amenazas por diferentes fenómenos climáticos, topográficos, vulcanológicos y antropológicos.

Objetivos

Objetivo general

Identificar los principales aspectos a mejorar por parte de la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas y describir su estructura legal con sus respectivas transformaciones institucionales.

Objetivos específicos

- Describir el contexto histórico y el orden institucional de la gestión del riesgo de desastres en Colombia.
- Identificar el marco legal de la gestión del riesgo de desastres en Colombia y en el Departamento de Caldas.
- Reflexionar sobre las dificultades presentes en la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas y el manejo de factores asociados al mismo en el departamento

Capítulo 1: Actividades desarrolladas en el marco de la pasantía institucional en la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas

Las actividades laborales en la Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación de Caldas, giraron en torno a una amplia gama de obligaciones. Las principales fueron establecidas en el acta de inicio firmada por las partes involucradas en el proceso, entre ellas la elaboración de reflexiones alrededor de la gestión del riesgo de desastres en Caldas, el apoyo logístico a eventos programados por la secretaría, apoyo a la atención de emergencias, realización de invitaciones y aportes a la construcción de cronogramas, entre otras.

Las actividades iniciaron oficialmente el día jueves 24 de Junio de 2021, aunque desde antes se venía realizando revisión documental de procesos adelantados por la Secretaría de Medio

Ambiente y se había hecho acercamientos previos. Con base en la lectura de documentos tales como el Estudio Técnico para la Creación de la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas y su plan de acción para el año 2021, se tomaron apuntes desde mi escasa experiencia en temas ambientales sobre algunos vacíos que percibí en la ejecución de proyectos desde una perspectiva, ingenua, pero profesional.

Posteriormente se pudo realizar algunos aportes de manera más juiciosa y aterrizada en la materia, los cuales surgieron de la asesoría de profesionales de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de Concesión de Aguas y Permisos de Vertimientos de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (Corpacaldas). El día lunes 28 de junio de 2021, se logró obtener una entrevista presencial en un café del municipio de Supía, con los profesionales contratistas de la subdirección, Juan David Cañas y Melisa Moreno, los cuales se encontraban realizando una visita a predio de persona particular en la vereda Obispo de Supía Caldas en horas de la mañana, amablemente realizaron un despliegue explicativo de estructura general de la Corporación y más específicamente sobre que significa, para que sirve y como se tramita una concesión de aguas y un permiso de vertimientos. Adicionalmente me orientaron (de forma confidencial) sobre algunas acciones que podría ejecutar la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas y cómo esta puede apoyar estas labores directamente relacionadas con sus competencias y funciones.

Entre la segunda semana de Julio de 2021, la ingeniera ambiental Melisa Moreno, me permitió amablemente acompañarla a visita (previamente acordada) de seguimiento a concesión de agua y permiso de vertimiento (autorización ambiental) en la vereda Hojas Anchas (ver imágenes 1-3) con la intención de que yo obtuviese mayor comprensión teórica y práctica de lo explicado en el encuentro anterior, en torno a la importancia de obtener la legalización de la toma del recurso hídrico y la posterior descarga de vertimientos a tierra o cuerpo de agua.

De este encuentro y otras explicaciones sobre el Decreto Único Reglamentario del Sector Medio Ambiental 1076 de 2015, surgieron algunas ideas que manifesté en reunión al equipo de trabajo en la oficina de la secretaría, aunque hasta el momento de finalizada mi práctica institucional, no se había tenido en cuenta ninguna acción relacionada con estas sugerencias, las cuales implicaban la socialización a personas independientes de sectores rurales del departamento, la importancia de tomar sólo el recurso hídrico necesario para la actividad doméstica o económica que se realice, hasta la gestión, entrega e instalación de sistemas sépticos básicos de tratamiento de aguas residuales a las personas implicadas en el proyecto; fueron de las ideas más relevantes que se pudo aportar.



Imagen 1 bocatoma Vda Hojas Anchas

Fuente: Toma propia



Imagen 2 Tanque de Almacenamiento
Fuente: Toma propia



Imagen 3 Tanque séptico (parte del sistema)
Fuente: Ingeniera Melisa Moreno

De forma simultánea, en el mes de Julio me había sido encomendada por parte del equipo, la tarea de revisar la Agenda Ambiental Afrodescendiente (AACNARP)² de Caldas. Esta agenda es un instrumento de planificación y ruta de trabajo diferencial con las comunidades NARP, diseñado por la autoridad ambiental del departamento, Corpocaldas. Ella tiene como propósito identificar las principales necesidades y problemáticas de los territorios con comunidades NARP. Como resultado de ello, aunque en la mencionada agenda son identificadas las principales

² Agenda Ambiental para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

problemáticas ambientales asociadas a estas comunidades en su conjunto, se me solicitó la elaboración de un documento que recogiera los principales elementos para la comprensión de las transformaciones históricas de la comunidad afro-descendiente tal vez más emblemática del occidente caldense, la vereda Guamal, la cual se pretende impactar con un proyecto que se definió posteriormente (Proyecto de Huertas Urbanas). Vale destacar que de esta comunidad soy oriundo.

Con la intención de lograr el diseño, me embarqué en la tarea de visitar mi comunidad, de una forma muy distinta a la habitual, por supuesto. Sus actividades económicas, costumbres y festividades, todo esto mientras rememoraba situaciones de la infancia y conversaba con las personas jóvenes y mayores en diferentes espacios laborales y de ocio de la comunidad (ver imagen 4 y 5). Producto de ello, surgió un texto en el cual se explican las transformaciones históricas de la comunidad y su tendencia a dejar de ser una comunidad rural en un futuro cercano (ver imagen 7). El documento es entregado a la trabajadora social del equipo de la Secretaría de Medio Ambiente.



*Imagen 4 Guamal, Comunidad NARP
Fuente: German Valencia*



*Imagen 5 Jose Luis, habitante de Guamal
Fuente: Molienda de Pedro Moreno*



Imagen 6 Trabajadora Social SMA
Fuente: Jefatura Gestión del Riesgo de Desastres

JAIME ALBERTO QUINTERO
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE
GOBERNACIÓN DE CALDAS

Transformación de la comunidad NARP de Guamal; un cambio gradual hacia un modelo de vida municipal

Ubicación geográfica

La vereda Guamal, ubicada a cinco minutos de la cabecera municipal de Supía en latitud 5,45333 y longitud -75,6608. Este municipio, se sitúa en el noroccidente del Departamento de Caldas y cuenta una extensión total de 12,140 hectáreas, de las cuales el 1,46 % es suelo urbano y el 98,54 % restante es suelo rural. Supía "limita al norte con el municipio de Caramanta (Antioquia), al sur con los municipios de la Merced y Riosucio, al oriente con los municipios de Marmato y la Merced y al occidente con el municipio de Riosucio" (Ramírez Gómez, 2013).

Historia de Guamal.

La historia de la comunidad de Guamal, data dos siglos y medio atrás. En 1717 fecha "exacta" del asentamiento, la esclavista María Josefa Moreno de Franco y Borja, instala en el sitio llamado El Molino una partida de 40 esclavos, esto en aras de explotar minas auríferas de su propiedad: estos esclavos más tarde.

Imagen 7 comunidad NARP
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente

En el mes de agosto, con la intención de actualizar los PGIRS³ o planes de gestión integral de residuos sólidos, fue encargado a la mesa de practicantes (existe en la secretaría un espacio en el cual trabaja el personal pasante (ver imagen 8)) la revisión de los parámetros elementales que deben estar presentes en los Planes Integrales de Residuos Sólidos de los municipios caldenses. En este orden de ideas, se realizaron anotaciones sobre cada uno de los 27 municipios de Caldas y posteriormente se contactó telefónicamente a cada uno de los encargados de esta gestión en los diferentes municipios para coordinar una reunión que tuvo lugar en la secretaría, con el propósito de implementar las recomendaciones anotadas por la misma.



Imagen 8 Mesa de Practicantes
Fuente: Ingeniera Indira V

³ Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Estas actividades académicas, fueron siempre acompañadas de tareas logísticas recurrentes en toda la práctica como lo son, el transporte y organización de víveres, colchones u otros artículos de primera necesidad destinados a la atención de emergencias en diferentes municipios del departamento. También la distribución y organización de elementos básicos de construcción en el centro logístico y los focos de emergencia. Esta es una actividad requiere apoyo constantemente, puesto que son comunes las calamidades en el departamento y en ellas suele haber pérdidas importantes o totales de viviendas. La jefatura aporta tejas de zinc, amarras, tablonés de madera, etcétera. Los cuales suelen ser fundamentales para la atención inmediata de los desastres; es decir, para las personas caídas en desgracias (ver imágenes 9-11).



***Imagen 9 Entrega de insumos de primera necesidad
Fuente: Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres***



Imagen 10 Insumos de primera necesidad
Fuente: Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres



Imagen 11 Emergencia por deslizamiento
Fuente: Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres

Las funciones centrales desarrolladas en la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas, estuvieron en el centro de la gestión del riesgo de desastres, tanto a nivel académico como con relación a la atención de emergencias u otras contingencias surgidas en diferentes lugares del departamento de Caldas, aunque ocasionalmente se aunaran esfuerzos con todo el equipo de la Secretaría para abordar situaciones que requieran esfuerzos que superaran la capacidad del personal específico.

Para el mismo mes de agosto del año 2021, por ejemplo, hubo la necesidad de realizar conjuntamente con los organismos de socorro, el Instituto Geológico Colombiano y la Alcaldía de Villa María, el Censo de Personas en Área de Influencia del Volcán Nevado de Ruiz (ver imágenes de 12-15), en los lugares más cercanos al mismo, en los municipios de Manizales, Chinchiná, Villamaría y Palestina. Esta actividad requirió de formación previa a su realización debido a que nos enfrentábamos a Caminatas largas en zona de Páramo, técnicas nuevas de Censar (dispositivos electrónicos) y el COVID -19.





Imagen 13 Censo PZVNR
Fuente: Profesional Adscrito a la Cruz Roja



Imagen 14 Censo PZIVNR
Fuente: Captura propia



Imagen 15 Censo PZIVNR

Fuente: Civil Colombiana

Para este mes de agosto se realizaron también visitas al municipio de Marmato en el marco de la atención a solicitud hecha por la alcaldía municipal para que se le brindase apoyo para lograr un mejor tratamiento del riesgo y la gestión de residuos sólidos producto de la minería. En dichos acompañamientos elaboré actas voluntarias con base en lo observado y conversado para tener registro de los requerimientos, críticas y proyectos acordados con la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres. A causa de esta iniciativa realizo un balance entre cumplimientos e incumplimientos del Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres y el personal encargado de los asuntos medio ambientales en el Municipio de Marmato con respecto a lo estipulado en el PGIRS 2016-2027. Por parte de la Gestión del Riesgo de Desastres, se inicia la recopilación de información para la identificación de los principales focos de riesgo, con el fin de recoger insumos para elaborar análisis sobre los focos de riesgo biológico, vial, laboral, por represamientos y derrumbes en el municipio, especialmente en los centros de

explotación minera para realizar sugerencias sobre la gestión del riesgo de desastres a los encargados de la actualización del Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Marmato (ver imágenes de 16-19). Esta actividad es suspendida tiempo después a causa de falta de disponibilidad de recursos que respaldasen el proyecto por parte de la Jefatura Departamental.



Imagen 16 Visita a Marmato Caldas
Fuente: Captura Propia



*Imagen 17 Mujer Recolectando residuos sólidos de minería
Fuente: Captura propia*



*Imagen 18 Encuentro en Marmato Caldas
Fuente: Jefatura de Gestión del Riesgo*



Para el mes de septiembre de 2021 me encuentro sirviendo de asistente a Lorena Correa en el fin de reunir a todos los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres del departamento con el propósito de que se logre dictar un curso sobre la importancia de tener actualizados los PMGRD⁴ y cómo construirlos. Debido a que me logro integrar de forma idónea al equipo de trabajo, se me acoge fraternamente en el mismo (ver imagen 20).

⁴ Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres



*Imagen 20 Cumpleaños Jaime Quintero
Fuente: Santiago F. Comunicador social SMA*

A partir del mes de septiembre y después de una visita realizada a la Jefatura de Gestión del Riesgo Departamental, por parte del Departamento Administrativo para la Gestión del Riesgo de Antioquia (DAGRAN) (Ver imagen 21), en la cual se realiza un acercamiento en el que se propone se aúnen esfuerzos equilibrados para la Gestión del Riesgo de Desastres en ambos departamentos, y así lograr una mejor gestión del mismo en lo que sería una alianza departamental para la gestión del riesgo. La Jefatura Caldense de Gestión del Riesgo de Desastres, ve esta apuesta como una oportunidad para trascender en algunos procesos y compartir fronteras con respecto a la gestión del riesgo de desastres, logrando ser más efectivos en la atención de emergencias y los demás momentos de gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, existe en torno a este desafío una serie de obligaciones por parte de ambas dependencias que giran alrededor del cumplimiento de la ley 1523 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Ligado a esta nueva iniciativa y otros compromisos adquiridos previamente con la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres en el proceso de la pasantía, a partir del mes de septiembre me veo embarcado de lleno en la revisión documental de la ley 46 de 1988, el decreto 93 de 1998, la estructura para la creación de Oficina de Atención de Desastres (ONAD), Estructura de Creación del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, La Declaración del Milenio, El Marco de Acción Hyogo, Marco de Acción Sendai, La ley 1523, el Plan Nacional para la Atención y prevención de Desastres, El Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Plan Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres de los Municipios que alcanzase a incluir.

Con la lectura de estos y otros documentos, puedo mencionar la evolución histórica de la gestión del riesgo y las debilidades esenciales que tenemos actualmente en la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas con respecto a los lineamientos normativos. Debo exponer resultados y reflexiones de los documentos con la intención de examinar los hallazgos y con base en ello pensar en la posibilidad de elaborar estrategias para mejorar la jefatura con miras a estar a la altura de las demandas del departamento en cuanto a la gestión del riesgo de desastres. Estas actividades son constantemente supervisadas y corregidas por la Jefe Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres Carolina Restrepo Botero, la socióloga Lorena Correa, El profesor Especialista en Gestión del Riesgo Felix Ricardo Giraldo y otras personas miembros del equipo de trabajo. Esta demanda de la Jefatura pasa a partir de allí a ser mi responsabilidad principal en el equipo de trabajo hasta la finalización de mi estadía en la Secretaría. El día 17 de Diciembre de 2021 se realiza una sustentación global de los resultados generales de esta actividad, frente a todo el equipo de la Secretaría de Medio Ambiente de Caldas.

Esta actividad central es realizada simultáneamente con la atención de emergencias en distintos sitios del departamento, actividades departamentales de Gestión del Riesgo de Desastres como simulacros nacionales y departamentales de emergencias (ver imagen 24), realización de eventos tales como mercados campesinos departamentales, elaboración constante de invitaciones a actividades como concursos y foros sobre la gestión del riesgo de desastres (ver imagen 25), reuniones interdepartamentales de gestión del riesgo de desastres, asistencia a foros sobre gestión del riesgo de desastres, sembratones (ver imagen 21), jornadas de reforestación, jornadas de esterilización y adopción de fauna doméstica, eventos conmemorativos (ver imagen 22), etcétera (ver imagen 23).



***Imagen 21 Reunión interdepartamental de Gestión del Riesgo
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente***



*Imagen 22 Jornada de siembra interinstitucional
Fuente: Secretaría de Medio Ambiente G.C*



*Imagen 23 Feria Departamental de Gestión del Riesgo
Fuente: Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo*



*Imagen 24 Reunión integrativa
Fuente: Paola Andrea Loaiza*



*Imagen 25 Emergencia en San Lorenzo Caldas
Fuente: Jefatura de Gestión del Riesgo*



***Imagen 26 Conferencia Regional Sobre Gestión del Riesgo
Fuente: Jefatura Departamental De Gestión del Riesgo de Desastres***



***Imagen 27 Junta para elaboración de agenda S.A
Fuente: Comunicador Social JDGR***

De esta última acción, se entrega un documento final a la jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, en la cual se reportan los hallazgos encontrados. De estos, algunas ideas (las que fue posibles utilizar) se depositaron en la elaboración del presente informe de pasantía institucional. La pasantía finaliza el 17 de diciembre del año 2021 con una emotiva despedida por parte de todo el equipo de trabajo de la secretaría.

Para entregar a los lectores del presente informe de pasantía, una contextualización amplia de lo que representa la gestión del riesgo de desastres en el mundo, el país y el departamento, los capítulos siguientes tienen como principal propósito describir el contexto histórico de la gestión del riesgo de desastres, además de identificar el marco legal que lo atraviesa desde sus múltiples transformaciones desde 1986. Con la intención de aportar desde la perspectiva de la ciencia social un grano de arena a su fortalecimiento, se aporta además una serie de reflexiones sobre las principales dificultades que presenta la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres en el abordaje del riesgo en Caldas.

Capítulo 2: Secretaría de Medio ambiente de Caldas y Contexto histórico de la gestión del riesgo de desastres

Secretaría de Medio Ambiente de Caldas

La Secretaría de Medio Ambiente de la gobernación de Caldas, nace a partir de la iniciativa del gobierno departamental y su necesidad de dar buena gestión a las exigencias ambientales que se encontraban transversalmente inscritas en los procesos consignados en el Plan Departamental de Desarrollo de 2020-2023. Para su creación se realizaron estudios previos que tuvieron como fin evaluar la pertinencia de una dependencia que se encargara de vigilar y preservar los recursos ambientales en todo el departamento de Caldas.

Por medio los decretos 0338 y 0339 se dio apertura en noviembre de 2020 a esta Secretaría que tiene como propósito fundamental, articular esfuerzos con los gobiernos municipales para identificar los principales problemas en términos ambientales en cada uno de esos territorios. Se sabe que el departamento de Caldas cuenta con innumerables retos en materia medio ambiental, debido a que el departamento más allá de los focos de contaminación propio de las actividades

habitacionales y productivas, viene experimentando cambios constantes en el uso del suelo y acciones económicas ascendentes, como lo son los monocultivos aguacateros, la minería a gran escala y la aparición de algunas otras industrias que impactan de manera importante los recursos agua, tierra, aire y todos los ecosistemas que se encuentran vinculados a ellos.

Son muchos los retos que tiene por delante este organismo si se tiene en cuenta que aparece tarde en un departamento que ha tenido necesidad de él desde hace décadas. La Secretaría de Medio Ambiente de Caldas tiene la capacidad de apoyar procesos municipales que requieran de ayuda departamental para preservar, conservar, proteger y mejorar los recursos naturales. Por otra parte es importante mencionar que esta institución no cuenta con el poder jurídico ni estatal de sancionar o iniciar procesos disciplinarios ya que esta es la tarea esencial de la Corporación Autónoma Regional de Caldas (COORPOCALDAS), con la que es fundamental se aborden proyectos conjuntos con la intención de complementar estas tareas directamente relacionadas.

Algunas de las tareas que viene adelantando la secretaría, giran en torno a la reforestación de predios propiedad de la gobernación, esterilizaciones de fauna doméstica y jornadas de adopción, proyectos de bioingeniería, educación ambiental en todos los municipios, liderar proyectos de huertas urbanas con comunidades étnicas, actualización de los planes de gestión de residuos sólidos en todos los municipios del departamento, etcétera.

Sin embargo, son muchos los retos que tiene actualmente debido a que son también bastantes los procesos por ejecutar, e iniciar el diagnóstico de otros que aún no han sido siquiera puestos en los planes de desarrollo y trabajo de los entes territoriales. Debe recordarse que a causa de que la Secretaría de Medio Ambiente comparte instalaciones y personería jurídica con la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, los recursos destinados a ella son aún escasos debido

al orden inicial en que se habían destinado en el Plan Departamental de Desarrollo. Esto ha restado capacidad de maniobra económica a la ejecución de algunos proyectos que próximamente empezarán a ser visibles, en cuanto a la mitigación del cambio climático a nivel departamental. Sin embargo, las problemáticas ambientales y en torno a la secretaría, requieren de un abordaje diferente a las apreciaciones que se depositan en el presente informe.

Contexto histórico de la Gestión del Riesgo de desastres

Durante la historia humana, el Riesgo se había asumido como una forma de solventar las situaciones de desastres que iban surgiendo a lo largo de los periodos que significaban pérdidas importantes para las personas que habitaban los territorios. A su vez, los riesgos no eran asumidos como consecuencia de un conglomerado de situaciones en las que la acción humana tenía gran protagonismo. Se solía asumir el desastre y el riesgo de desastres como acción única de fenómenos naturales en los que las personas eran vistas como víctimas pasivas de tragedias de origen natural.

Anteriormente, se creía que huracanes, avenidas torrenciales, deslizamientos, desborde de ríos e inundaciones, eran los únicos motivos de los desastres. De igual forma, estos fenómenos como amenaza eran incomprensibles para las autoridades; los actores victimizados los asumían como la voluntad divina o daban explicaciones mitológicas a la ocurrencia de ellos. En realidad tenían más participación de la que podía sospecharse en primera instancia.

Al igual que en los momentos más incipientes del desarrollo del conocimiento y de las explicaciones sustentables en la observación, ya muy entrada la modernidad, se seguía atribuyendo al azar, al destino, el castigo celestial, o las maldiciones terrenas, situaciones de riesgo la mayoría de veces provocadas por la deforestación, construcción de viviendas en zonas

geológicamente inestables, desarrollo industrial, uso indebido de los recursos, o la cercanía a todo tipo de riesgos que amenazaba a las personas, sus vidas y bienes.

Es a partir del año de 1970 cuando se empieza a vincular la evolución de las formas de producción y la degradación del equilibrio del sistema planetario con la aparición de riesgo y, las cada vez más frecuentes amenazas y emergencias que se presentaban en los diferentes países alrededor del mundo. De esta forma, empezaron a hacerse impredecibles los estudios desde diferentes disciplinas que aportaran a la comprensión de fenómenos que contribuyesen a situaciones de desastres o estuvieran directamente relacionadas con ellas. Así pues, las ciencias incidieron determinantemente en la forma en que se abrían de gestionar las amenazas en gran parte del mundo a partir especialmente de la octava década del siglo XX.

“Allan Lavell sostiene que: En la década de 1970 y con mayor fuerza en los 80 empieza a incorporarse en el ámbito de los desastres la incidencia de los procesos de desarrollo en la creación de condiciones de vulnerabilidad a futuros desastres, y la incorporación de la relación de los desastres con el medio ambiente y la sostenibilidad. La década de los noventa acogió la llamada declaratoria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales impulsada por Naciones Unidas. La temática del riesgo y su reducción a través de intervenciones –sobre todo al nivel local- anticipadas al evento físico y su impacto tomaron mayor fuerza. En general, fue una década donde se consolidaron conceptos y teoría y se puso en práctica a nivel local muchos de los aportes pioneros” (Allan Lavell , 2001, pág. 4).

La comprensión del riesgo tomó a partir de aquí una importancia relevante. Los elementos que lo constituyen fueron también cada vez sistematizándose, utilizándose y siendo tenidos en cuenta por las personas que se encontraban en dicha condición. Vulnerabilidad y amenaza, lentamente

empezaron a ser conceptos de aceptación creciente, siendo incorporados en estudios teóricos que repercutirían en la aparición de políticas estatales encaminadas a mitigar y reducir situaciones de peligro, a las cuales se hallaban expuestas las personas en diferentes lugares del mundo. De esta forma se ha venido evitando en gran proporción desastres de distinto origen que pueden presentarse en territorios con más o menos vulnerabilidad. Conocer, reducir y gestionar el riesgo de desastres, es hoy responsabilidad de todas las personas en los diferentes países del mundo. En la sociedad contemporánea cuenta con gran importancia en las agendas internacionales.

Por lo anteriormente dicho, se entiende que no siempre se ha gestionado el riesgo de desastres. Con anterioridad, existía una visión asistencialista de las emergencias y desastres que ocurrían en los más variados contextos sociales a nivel mundial. Con la intención de mejorar procesos y coordinar instituciones pertinentes al riesgo de forma más efectiva, se creó en 2004 la **Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas (EIRD/ONU)**. Con instituciones internacionales como estas se ha podido coordinar y estimular la consolidación de sistemas de gestión del riesgo a nivel mundial con una perspectiva global según sea la particularidad del riesgo de cada país, región, necesidades técnicas y sociológicas con relación a su trayectoria.

Como ya se mencionó, es apenas desde la década del 70 del siglo XX donde llama la atención a nivel global la forma en que se estaba percibiendo el riesgo. En esta época inicia la discusión acerca de la prevención del riesgo de desastres, y la necesidad de sistematizar mediante planes su posible mitigación.

Surgieron esos mismos años La declaración de Resoluciones por parte de La asamblea General de Las Naciones Unidas, tales como la 2717 de 1970 que gira en torno al mandato de establecer

planes de reducción de desastres de origen natural, o un año más tarde la 2816 que dictaminaba conformar la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas en Caso desastres para el socorro. A pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas para mejorar la atención relacionada con fenómenos naturales, las personas involucradas en situaciones de riesgos continuaban siendo un tanto escépticas con respecto a la efectividad de dichas medidas. Cabe mencionar como lo expresa Gonzales Veíta (2021), que a pesar de la incidencia del conocimiento social sobre las condiciones de desastres, continuaba existiendo cierta supremacía de las ciencias naturales en el tratamiento del riesgo. Esto a su vez impedía que se lograra incidir, diagnosticar y reducir de forma efectiva el impacto de las emergencias en las sociedades de más riesgo.

“A pesar de los considerables avances con respecto a la década anterior, en el fondo, las resoluciones de la ONU —incluso si se considera el componente social— se continuaban evaluando como parte de las consecuencias de los eventos, pero no como elemento fundamental para la construcción de los escenarios de riesgos, por lo cual se continuaron considerando únicamente como «desastres naturales», por tanto, los esfuerzos estaban orientados a contenerlos, y aunque comenzaban a surgir políticas dirigidas a la planificación previa a los desastres, la sociedad continuaba siendo reactiva ante la ocurrencia de los mismos” (Veíta, 2021, pág. 70).

Durante casi tres décadas las autoridades internacionales continuaron aplicando este modelo de tratamiento del riesgo, mediante el cual, en términos generales se atendía de modo asistencialista los desastres que ocurrían, es decir no había un claro manejo de las amenazas para reducir el riesgo. Mientras esta situación alrededor de las emergencias continuaba presentándose y atendándose de igual forma, las investigaciones en la ciencia social no cesaban de hacerse preguntas con relación al porqué de los elementos que hacían especialmente vulnerables a ciertos

grupos frente al riesgo. De esas constantes investigaciones surgieron elementos teóricos que abrían de darle una notable vigorosidad a la gestión del riesgo a partir de los años de 1980. La concreción de un marco conceptual que relacionaba situaciones de riesgo con las de amenaza, y estas a su vez con las condiciones de vulnerabilidad social, ampliaron y mejoraron el paradigma de la gestión del riesgo.

Es de notable envergadura los cambios que ha sufrido históricamente la gestión del riesgo a nivel global, sin embargo, no puede siquiera pensarse que está todo dicho en esta materia, más bien cada día un número mayor de científicos de diferentes profesiones continúan realizando importantísimos hallazgos y aportes a la forma en que se percibe y trata el riesgo. Investigaciones realizadas por profesionales en ciencias sociales han visibilizado problemáticas tales como las brechas de desigualdad, la miseria, ausencia de empleo formal, incapacidad de acceso a vivienda digna, entre otras situaciones que deben tenerse en cuenta al momento de hablar de condiciones de riesgo.

Al respecto autores como Allan Lavell señalan:

“La reducción en, o el control de la construcción de vulnerabilidad y, en fin, del riesgo en la sociedad, y la opción de reducir así los futuros daños asociados con el impacto de diversos fenómenos físicos de origen natural o antropogénico, constituye un elemento fundamental, y uno de los factores que deberían de definir el “desarrollo”. Difícilmente se podría pensar en desarrollo si esto se acompaña por un aumento en los niveles de riesgo en la sociedad y, en consecuencia, en las posibilidades de daños y pérdidas para la población (Lavell, 1998; 1999). Esto no solamente atañe a la problemática particular de los desastres, sino también al riesgo asociado con la enfermedad y la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo y la falta de

ingresos, la violencia, la drogadicción, la marginación y la exclusión social, entre otras condiciones objeto de intervención y cambio en una sociedad en busca del desarrollo” (Lavell, 2003).

Inicios de la Gestión Riesgo en Colombia

Al igual que en los demás países del mundo, en Colombia son muchas las emergencias graves que han significado desastres y pérdidas humanas irreparables. Terremotos, huracanes, sismos, erupciones, etcétera, son de las principales amenazas que es posible afecten a distintas poblaciones al interior del país de manera catastrófica. Por muchos años, al igual que en los diferentes países del mundo, la gestión del riesgo en Colombia se reducía a la atención de los desastres ocurridos.

Es a partir del año de 1986, años después de que se viniera desarrollando la concepción de manejo global del riesgo, cuando en Colombia se vinculó por primera vez mediante la política estatal, el manejo del riesgo más allá de la atención de emergencias.

Fue a raíz del desastre ocasionado por la erupción del volcán nevado del Ruiz en 1985, la cual dejó devastado al municipio de Armero en el Departamento del Tolima, además de dejar serias afecciones en los municipios de Villamaría y Chinchiná Caldas, que se creó en Colombia la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (ONAD), en 1986. Este proyecto fue precedido por el departamento administrativo de la presidencia. Dos años más tarde aparecería el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

“En su inicio, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, contó con el objetivo principal de elaborar el plan nacional para la prevención y atención de desastres.

“Elaborará un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual una vez

aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, será adoptado mediante decreto del Gobierno Nacional” (Dasastres, 1998).

Este Plan, tenía en principio la facultad de determinar las acciones que debía ejecutar el sistema a nivel nacional y regional. Esto conservando los principios de descentralización que daba cierta independencia a los organismos encargados a nivel departamental y regional.

“Que el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, debe incluir y determinar todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local” (Dasastres, 1998).

Desde este trágico momento de coyuntura, puede hablarse en el país de una institución estrictamente destinada a tramitar el riesgo en Colombia, sus departamentos y municipios. Debe mencionarse que la concepción legal y conceptual de la gestión del riesgo en Colombia, no carece de esa cualidad cambiante de la que goza su alma mater a nivel mundial. Desde el principio, la prevención y atención de desastres en Colombia estuvo en total consonancia legal con los marcos internacionales de acción que eran resultados de las investigaciones de grupos científicos que hasta entonces habían trabajado incansablemente por lograr metas relevantes en la lucha contra el riesgo de desastres en el mundo. Las muy significativas transformaciones por las que ha pasado la gestión del riesgo en el país, será mejor desarrollado en la exposición de las transformaciones legales y burocráticas que ha experimentado esta institución.

Capítulo 3: Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas

Surge por primera vez en Caldas en 1988 bajo la ordenanza 028, su nombre inicial era Oficina para la Atención y prevención de Emergencias. Era una dependencia directamente relacionada con las facultades del gobernador y debía ceñirse a los parámetros de la Oficina Nacional del

mismo nombre, para la ejecución de sus proyectos en el departamento. Al igual que en el presente debía intermediar entre los comités locales de atención de emergencias para garantizar un ambiente idóneo de trabajo armónico para el sistema departamental.

La Jefatura de Gestión del Riesgo de Caldas, mantenía hasta el año 2020 la figura de Unidad Departamental. Esta había surgido en el marco de la creación del Sistema Nacional y hasta entonces había conservado esta forma legal, sin embargo, a partir de la creación de la Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación de Caldas, la Unidad departamental pasó a ser Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres, compartiendo algunas funciones con la Jefatura de Medio Ambiente y Cambio Climático. Este proceso no fue necesariamente desfavorable para la gestión del riesgo en Caldas, sino que más bien la ha fortalecido en aspectos relacionado con la mitigación del riesgo por temas relacionados con la variabilidad climática.

La Jefatura aludida tiene como actividades fundamentales, apoyar, dirigir y liderar los concejos municipales de gestión del riesgo, los organismos de socorro y respaldar la atención de emergencias que superen la capacidad en los diferentes municipios del departamento. Algunas de las tareas de las UDGRD son: coordinar con entidades públicas, privadas y comunitarias proyectos relacionados con la mitigación, planes de gestión y otras actividades centrales que sean necesarias para la recuperación o aumento de la resiliencia. Contribuir a la construcción de políticas públicas que aporten insumos para ordenar y reorientar la disposición de los usos del suelo en el territorio, en pro de reducir las condiciones de amenaza que se puedan generar en los mismos.

Otra de sus funciones, es la construcción de censos de personas que se encuentran en zonas de amenaza, con base en los que se recogen y sistematizan registros estadísticos que ayuden a

prevenir riesgos posibles. Toda esta gama de actividades se encuentran atravesadas por diferentes disciplinas, socio-jurídicas y de carácter técnico con las que debe apoyarse a los Comités Regionales de Gestión del Riesgo, en pro de que realicen un análisis adecuado de las condiciones de riesgo que se tiene en cada territorio. En caso de que haya proyectos en ejecución para mitigar el riesgo, debe también realizarse interventoría y acompañamiento para garantizar su debido desarrollo.

El sistema es encargado también de realizar procesos de socialización y comunicación de información referente a situaciones de amenazas, manejo de situación en casos de emergencia por medios de comunicación como lo son los programas radiales como medio de comunicación de más amplia cobertura entre las personas, especialmente de comunidades especiales.

El cambio climático ha sido un eje central en la reducción del riesgo y la búsqueda de mayor resiliencia para la sociedad, especialmente las más expuesta al riesgo por desastres naturales, originados por periodos de sequía, deslizamientos, avenidas torrenciales, derrumbes y otros fenómenos que son parte del cambio climático a los que las autoridades de gestión del riesgo, están llamadas a trabajar (realizar acciones) para procurar una adaptación efectiva, lo menos traumática y contundentemente posible. Departamentalmente se ha logrado avanzar mucho más en ese objetivo, gracias a la aparición y participación oportuna de la Secretaría de Medio Ambiente de la gobernación caldense desde el año 2020. El fomento del conocimiento de las amenazas y condiciones del riesgo de desastres. En cada uno de los municipios suele avanzarse en los monitoreo constantes del riesgo que permiten sistematizar, reducir e incluso predecir posibles desastres en los territorios monitoreados. Entre las principales herramientas de monitoreo que aporta el sistema departamental de gestión del riesgo para mantener el control y

conocimiento del mismo, se encuentran las estaciones hidro-climatológicas de la red departamental entre los más importantes instrumentos del SNDGRD.

En materia de asistencia técnica existen canales de comunicación con los 27 municipios del departamento, lo cual permite que se realicen aportes en diferentes materias, especialmente en asistencia técnica multidisciplinar a diferentes situaciones o dudas en torno a procesos que estén en ejecución o contingencias en las que no se tiene claridad en cuanto al correcto proceder de los Consejos Regionales. Las acciones de intervención correctivas de las amenazas de riesgos de desastres, que con frecuencias requieren de diferentes formas de asistencia, se ejecutan generalmente por la jefatura departamental o de forma cooperativa.

Históricamente la jefatura departamental de gestión del riesgo de desastres se ha ocupado de multitud de responsabilidades relacionadas con una gran gama de amenazas y fenómenos naturales de muy variado talante. La remoción en masa por ejemplo, es un fenómeno que suele representar emergencias constantes en vías secundarias y terciarias, especialmente en las cuencas de los principales ríos de los municipios caldenses. En este caso la sistematización de la información no suele recopilarse rigurosamente, dificultando así las dinámicas de racionalización, registros de frecuencia, temporadas del año donde suceden las emergencias y demás información estadística que resulta de vital importancia en la consolidación de procesos de prevención. En la actualidad este tipo de debilidades están siendo solventadas gracias a las constantes mejoras que propicia el trabajo conjunto que se realiza con entidades como la Corporación Autónoma Regional de Caldas, la cual se ocupa de este tipo de procesos de una manera más juiciosa:

“Debido a que no se tenía disponible un inventario detallado de deslizamientos para el área del proyecto con la localización de los eventos, fechas del suceso (año y/o mes), ni los volúmenes determinados que permitieran estimar los tipos, mecanismos de falla, factores causativos, frecuencia de ocurrencia, volúmenes y los daños que pudieran haber causado, se realiza una etapa de campo donde se localizan los eventos de remoción en masa, sobre mapas topográficos a escala 1:25.000.

Como consecuencia de la escala regional del trabajo, solo se muestra la localización del evento, ya que la mayoría de los deslizamientos (> 90%), por su magnitud no son cartografiables. Sin embargo, para cada proceso descrito, se tiene un formato para la descripción de las principales variables, acompañado de una foto. Estos formatos constituyen la base de datos inicial para este sector del departamento de Caldas” (Corpocaldas, 2012).

El trabajo conjunto es una pieza clave para los sistemas departamentales, especialmente los encargados de la gestión del riesgo. Comúnmente los organismos de Gestión del riesgo, no cuentan con una amplia gama de funcionarios adscritos a las unidades y jefaturas, en el caso de los consejos municipales, incluso no se cuenta con ningún funcionario dedicado específicamente a la gestión del riesgo de desastres, sino que suele delegarse en casos de emergencias o actividades departamentales, a alguien que normalmente no tiene funciones cercanas la gestión del riesgo. En este orden de ideas, el éxito o por lo menos buen funcionamiento de las dependencias, se encuentra en relación directa con el trabajo colaborativo que se acuerde con otras secretarías, organismos de socorro, corporaciones regionales autónomas, ministerios, organismos de emergencias, entre otros entes públicas, y privados de ser el caso de que exista voluntad política de cooperar con las entidades encargadas de la gestión del riesgo. Desde esta

lógica de cooperación necesaria, la gestión del riesgo de desastres en Caldas debe procurar trabajar de forma asertiva con estas instituciones y sectores para lograr vigorizar su proceso.

Autopercepción y fortalezas de La Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres en Caldas

En entrevista con las principales personas encargadas de la Jefatura Gestión del Riesgo de desastres Caldas, se afirma que entre las principales fortalezas de la Jefatura se puede mencionar que se ha mejorado la intervención en procesos sobre el cambio climático gracias al vínculo directo que existe con la Secretaría de Medio Ambiente. Un aspecto de gran relevancia para sus funcionarios es que la Jefatura cuenta con personal capacitado para prestar apoyo y acompañamiento de atención de emergencias a otros departamentos y países desarrollados o en vía de desarrollo, gracias a las certificaciones internacionales con las que cuenta para trabajar cooperativamente con grupos de socorro de otros países que cuenten con la misma aprobación legal internacional. De igual forma los equipos con los que se cuentan son igualmente idóneos para ser desplazados y prestar utilidad en cualquier país del mundo que requiera apoyo en labores relacionadas con atención de emergencias; de forma especial en labores de búsqueda y rescate gracias a la participación de entidades como Cruz Roja, Defensa Civil y Bomberos.

Otro elemento que resaltan como algunas de sus principales fortalezas es la existencia del Punto Logístico Humanitario que se creó en el año 2016, en el que se trabaja de la mano con los equipos logísticos y operativos para la atención de situación que ameriten la atención de estas entidades. El acercamiento y disposición de trabajo con los 27 municipios del departamento en torno al conocimiento, reducción, atención de emergencias y desastres son también aspectos para destacar.

Las líneas de trabajo con las que afirman asistir a los municipios en gestión del riesgo son: asistencia técnica, identificación de amenazas, modalidades de riesgo, construcción de planes de gestión del riesgo, planes de desarrollo para la gestión del riesgo y planes de contingencia que permitan gestionar adecuadamente estas emergencias. Se enaltece de igual forma el trabajo conjunto con entidades como Corpocaldas y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo en obras de reducción como lo pueden ser muros de contención, pantallas y apalancamiento de taludes. Ya con respecto al conocimiento del riesgo (Sistema de Monitoreo y Alerta Temprana), en el volcán Nevado del Ruiz se realiza constante seguimiento y censos a las comunidades que se encuentra en zona de influencia. Se ha trabajado también en todos los municipios en la instalación de estaciones meteorológicas que ayuden a prevenir tempranamente posibles emergencias por el aumento de precipitaciones, con el fin de evacuar a las personas vulnerables a fenómenos relacionados (inundaciones y deslizamientos).

En cuanto a las debilidades afirman que administrativamente se cuenta con poco personal de planta, lo que hace que se dependa sobremanera de contratistas y practicantes que terminan cortando procesos abruptamente debido a la incertidumbre laboral a la que están sujetos estos profesionales. Se denota además que las instalaciones físicas son escasas si se tiene en cuenta que la Secretaría sigue ampliándose en personal sin que se hayan asignado otras instalaciones a la misma. Esta situación ha causado cierto hacinamiento en las oficinas y dificultad para reunirse.

En respuesta sobre el enfoque de sostenibilidad ambiental, se reconoce que los riesgos se materializan de forma más clara en zonas en las que existen conflictos ambientales no resueltos tales como: zonas de deforestación, ampliación de la frontera agrícola, el incumplimiento de la normativa sobre fajas forestales. Estos conflictos suelen generar degradación de los suelos,

inundaciones, incendios y deslizamientos. Se reconoce que este es uno de los pilares de la gestión del riesgo de desastres, ya que, si se tienen cuencas hidrográficas bien delimitadas, cercas naturales de mitigación y zonas bien forestadas, es menos posible que se presenten inundaciones, deslizamientos, etcétera.

Sobre la calidad del trabajo conjunto entre la Jefatura de Gestión del Riesgo en Caldas y las demás instituciones con las que debería trabajar de manera conjunta, se percibe que las relaciones son buenas entendiendo que la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres es una entidad articuladora con otras dependencias de la gobernación, entes territoriales, entidades descentralizadas del departamento, administraciones municipales, entidades técnicas y científicas como lo pueden ser el SENA⁵ y las universidades. Se tiene la convicción de que la Jefatura de Caldas es una de las entidades más fuertes a nivel nacional en la gestión del riesgo de desastres, esto debido también a que ha habido una financiación y cofinanciación buena hasta el momento. Con los diferentes ministerios a nivel nacional se afirma no existir proyectos conjuntos más allá de la relación directa entre ministerio de Medio Ambiente con la secretaría departamental.

Relacionados con la demanda de los marcos internacionales (Hyogo y Sendai), se afirma no existir ni haber existido una línea programática de lucha contra la pobreza como factor esencial generador de riesgo, lo que denota debilidad en los vínculos con secretarías de desarrollo económico, regional, local y a nivel nacional con los diferentes ministerios competentes. En concordancia con esta debilidad se realiza la pregunta: ¿la gestión del riesgo en Colombia se rige a los marcos de acción internacional?. Con respecto a ello se obtiene la respuesta consensuada de

⁵ Servicio Nacional de Aprendizaje

que el Sistema Nacional se encuentra regido por una ley ejemplar (1523); un modelo a seguir en Latinoamérica.

Los cambios de normativa sobre el manejo del riesgo, específicamente la ley 46 de 1988 y decreto 919 del año 89, con respecto a la actual ley 1523 de 2012, se reconoce un cambio positivo en la medida en que las anteriores tenían, al parecer de los funcionarios, un enfoque “asistencialista” que significaba un pobre tratamiento a los demás momentos de la gestión del riesgo de desastres; se estaba centrado en la atención y prevención de desastres en la que se trabajaba solamente con comunidades vulnerables afectadas por desastres naturales. Con la ley 1523 de 2012 aparece un énfasis normativo en los tres momentos de la gestión del riesgo, conocimiento (planificación territorial, planes de manejo ambiental en pro de evitar del riesgo), reducción (obras de mitigación o estabilidad) y manejo de emergencias y desastres. Se logró mayor integralidad con la actual normativa de gestión del riesgo.

La relación entre el sector privado con la gestión del riesgo se encuentra en una etapa muy incipiente a pesar de la trascendencia e importancia formal que tiene esta institución para todos los sectores de la sociedad como garantía de atención y/o prevención de emergencias provocadas por fenómenos antropo-industriales o desastres de origen natural que podrían ser mucho más manejables y prevenibles gracias a la capacidad con que cuentan los organismos de socorro, así como el sistema en general. A pesar de ello, hasta el momento las empresas caldenses no cuentan con planes internos de gestión del riesgo, ni encargados de la evaluación del mismo en las diferentes industrias, sector comercio y demás sectores privados reconocidos como generadores de riesgo por la jefatura departamental. De acuerdo con lo referido, este es abiertamente de los principales retos que tiene la Jefatura; no solo por el bienestar del sector en sí, sino también

porque las diferentes actividades que desempeñan los gremios pueden llegar a poner en riesgo a la sociedad civil en general.

Capítulo 4: Marco Legal y Normativo de la Gestión del Riesgo de Desastres

Marco legal de la Gestión del Riesgo de Desastres

Es fundamental que se haga mención al marco legal de la gestión del riesgo, ya que en él se planifican las acciones que deben guiar el deber ser de la misma. En Colombia, SNGRD⁶ se encuentra ligado a una serie de marcos legales y normativos que han sido paulatinamente ajustados a grandes transformaciones, que a criterio de las autoridades burocráticas, son la base de la transformación objetiva de los Sistemas Nacional y Departamental de Gestión del Riesgo. En la medida en que estos marcos evidencian carencias en ámbitos no tenidos en cuenta al principio, suelen reformarse o construirse unos nuevos.

Esta necesidad real de ajustar los marcos legales a exigencias que puedan surgir en periodos determinados de cualquier proceso histórico o de coyuntura, se aúnan con nuestra certeza un tanto irreal de creencia ciega en las leyes como fuente divina del cambio social. Se ocasiona de esa forma, un excesivo desgaste burocrático que termina siendo poco efectivo en las condiciones empíricas de los territorios. De acuerdo con Planeación Nacional, cada día se despachan 15 normas, de cuya cifra 3 son decretos, por ende, cada año son 5.475, y 1095 decretos, haciendo referencia únicamente al gobierno nacional.

De esta forma lo expresa Mariana De La Rosa Consuegra cuando se refiere a esta particularidad en el contexto nacional:

⁶ Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

“Para concluir, la ineficacia de las leyes en Colombia es una realidad social que afecta a todos los individuos, lo cual podría contrarrestarse con el análisis y la evaluación del impacto y los resultados de las leyes. Lo pertinente sería evaluar cuán eficiente es que se sigan produciendo normas de forma constante, aun cuando es evidente que muchas carecen de eficacia y por lo tanto no cumplen su propósito. La normatividad existente y las instituciones creadas para hacerlas valer han sido inoperantes para solucionar los problemas de la sociedad. Se requieren esfuerzos adicionales para proponer aquellos cambios estructurales que los colombianos reclaman con urgencia” (Consuegra, 2021).

Cabe mencionar que esta particularidad en el proceder normativo del sistema colombiano puede verse reflejado en la normativa 1523 del año 2012 que da paso a la creación del actual Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que no se percibe cambios esenciales con respecto a la derogada ley 46 de 1988. Aunque deben reconocerse algunos matices importantes que se hubiesen podido lograr por medio de alguna que otra reforma. Pero sin más preámbulos ni opiniones, revisemos someramente los aludidos marcos normativos.

Normativa e instrumentos de planificación.

Ley 46 de 1988

Mediante la ley 46, se crea y organiza el **Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres**, principalmente con la intención de prevenir desastres como el ocurrido en Caldas y Tolima en año 1985. Los principales objetivos de esta ley eran:

a. Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre.

b. Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre.

c. Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre.

Esta ley proponía que se realizara un trabajo conjunto en materia de prevención y atención del riesgo de desastres. Instaba a diferentes organismos a participar en la labor atribuida al Sistema Nacional. Ello se ve reflejado en los integrantes que conformaban los comités regionales para la Atención y Prevención de Desastres:

a. Gobernador, Intendente, Comisario, Alcalde, según el caso, quién lo presidirá;

b. El Comandante de Brigada o Unidad Militar existente en el área correspondiente;

c. El Director del Servicio Seccional de Salud para los Comités Regionales o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud para los Comités Operativos Locales;

d. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva Jurisdicción;

e. Un representante de la Defensa Civil y uno de la Cruz Roja Colombiana;

f. Dos representantes del Gobernador, Intendente, Comisario o Alcalde escogidos de las Corporaciones Autónomas Regionales, o de las Asociaciones Gremiales, Profesionales o Comunitarios;

g. El Alcalde de la ciudad capital en el Comité Regional respectivo.

Una de las particularidades más marcadas de esta ley era la especial importancia y facultades que tenía el presidente de la república en el manejo directo de los asuntos del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de desastres. Así como la instigación a las diferentes entidades públicas y privadas a que participaran en la atención en situaciones de desastre.

La ley 46 de 1988, era en general la matriz de las leyes sobre gestión del riesgo a nivel nacional. En aspectos generales sirvió de faro y guía para la construcción de la posterior normativa que ha ido rigiendo desde entonces el Sistema Nacional encargado de prevenir y gestionar el riesgo de desastres en Colombia. Esta normativa, contaba con una estructura que tenía como propósito abarcar todos aspectos de interés para un Sistema apenas naciente. Esta se distribuía en los siguientes capítulos:

Capítulo i: aspectos generales de planeación

Capítulo ii: aspectos institucionales y operativos

Capítulo iii: manejo de situaciones específicas de desastre

Capítulo iv: facultades extraordinarias

Es la primera ley que rigió el sistema de atención a emergencias a nivel nacional. En ella se aportaron definiciones importantes como lo es el concepto de riesgo, entendido como efecto generado por la acción humana de manera involuntaria y en la que los afectados debían ser atendidos por los diferentes entes competentes del Estado. La ley 46 de 1988 dio paso a la creación del primer Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

Esta regía todos los planes, proyectos, acciones, programas, proyectos y medidas que debían adoptar los Planes de Atención y Prevención de Desastres a nivel nacional, departamental y

local. Otra de las atribuciones que se tomaba era determinar la participación que debían tener en la construcción y ejecución del Plan Nacional de Atención de Desastres, las diferentes entidades públicas y privadas en la construcción y ejecución del mismo.

Al mismo tiempo, en este se ordena la creación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con homónimos en cada uno de los departamentos, pero sujetos al primero que orientaba a los demás comités a nivel nacional. Estos comités y autoridades debían crearse en cada uno de los municipios del país, según el decreto presidencial al que se encontraba sujeto.

En la ley 46 de 1988, se dictaminó que la **Declaratoria de Situación de Desastres** que debía realizarse en caso de que se presentara una situación considerada desastre, de cada particularidad de declaratoria debía surgir un plan de acción específico para cada emergencia.

En este mismo orden de ideas se otorgaba desde la presidencia de la república, facultades especiales a este comité principal para reorientar recursos de fondos públicos en pro de solventar y atender las emergencias que se presentasen. Esta ley debía cumplirse desde su publicación y derogaba las leyes que le fueran contrarias.

Mediante el decreto **919 de 1989** se organizó y mantuvo vigente el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según este la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, debía crear el Plan Nacional, este sería aprobado por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres bajo decreto del Gobierno Nacional.

La construcción de este plan le fue asignada a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a su vez, a este plan le sería encargado **determinar** las acciones, políticas

y programas que regirían el sistema nacional en todos los entes territoriales, nacional y regionalmente.

“Que el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe incluir y determinar todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos:

Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas;

Los temas del orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional;

La educación, capacitación y participación comunitaria;

Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local;

La coordinación interinstitucional e intersectorial;

La investigación científica y los estudios técnicos necesarios;

Los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y atención” (REPÚBLICA P. D., 1998).

En este mismo decreto de ley, se reconoce que el plan nacional tenía la facultad de direccionar y orientar las acciones que debían llevar a cabo los entes territoriales. Esto implica directamente que lo depositado en este plan nacional era el centro encargado de orientar los esfuerzos que debían ejecutar los gobiernos a nivel nacional, regional y local.

En el artículo 3 de este decreto se depositan algunos de los objetivos centrales que debía tener el plan nacional, en pro de ser un instrumento realmente útil para la mejorar los procesos de prevención y atención de los desastres en el territorio nacional.

Estos objetivos depositados en el decreto son:

- *1. La reducción de riesgos y prevención de desastres.*
- *2. La respuesta efectiva en caso de desastre.*
- *3. La recuperación rápida de zonas afectadas.*

Plan Nacional de Atención y prevención de Desastres

El Plan Nacional de Atención y Prevención de Desastres, nace con el propósito de pautar las acciones que deben llevarse a cabo para dar buen funcionamiento al Sistema Nacional. Surge para fortalecer la prevención y tener mayor racionalidad y precisión en la atención de emergencias. Así mismo obligan a que se edifiquen urbes que favorezcan la seguridad de las personas que las habitan.

En la ley 46, antes aludida, se establecían lineamientos para que en este plan se regule y maximicen los recursos humanos, tecnológicos y económicos destinados a la atención y prevención de desastres. Por tanto, también es este mismo el encargado de determinar la forma en que se da manejo a las acciones, programas y demás elementos relacionados con la atención y prevención de desastres. Es decir, que además de ser un instrumento de planificación, tenía la función de orientar y controlar las políticas que se pretendían implementar.

“Que el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe incluir y determinar todas las políticas, acciones y programas, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos:

a) Las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres y calamidades públicas;

b) Los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional;

c) La educación, capacitación y participación comunitaria;

d) Los sistemas integrados de información y comunicación a nivel nacional, regional y local;

e) La coordinación interinstitucional e intersectorial;

f) La investigación científica y los estudios técnicos necesarios” (Dasastres, 1998).

De igual forma, se pretendía tal como se expone en la actual normativa (ley 1523 de 2012), que exista armonía entre diferentes ministerios y otras instituciones públicas y privadas para lograr un adecuado tratamiento, prevención y atención a los desastres.

Con relación a la prevención, información, conocimiento del riesgo, fortalecimiento institucional, socialización de la prevención y mitigación de desastres, el plan nacional que se creó mediante la derogada ley, era también explícito como lo demuestran sus principales objetivos:

1. La reducción de riesgos y prevención de desastres.
2. La respuesta efectiva en caso de desastre.
3. La recuperación rápida de zonas afectadas.

4. La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.
5. La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.
6. Articulación de la política ambiental y de prevención de desastres.

Debe mencionarse también que este Plan contaba con diferentes artículos a modo de programas que fomentaban el conocimiento del riesgo. Esto lo hacía especialmente fuerte en los 3 momentos del riesgo.

- Programas para el conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico
- Programas para la incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación
- Programas de fortalecimiento del desarrollo institucional
- Programas para la socialización de la prevención y la mitigación de desastres

“Para mejorar la acción del Estado y la sociedad con fines de reducción de riesgos y prevención de desastres, se debe profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y causadas por el hombre accidentalmente, analizar el grado de vulnerabilidad de los asentamientos humanos y determinar las zonas de riesgo, con el fin de identificar los escenarios potenciales de desastre y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos mediante el fortalecimiento institucional y a través de las acciones de mediano y corto plazo que se deben establecer en los procesos de planificación del desarrollo a nivel sectorial, territorial y de ordenamiento a nivel municipal” (DESASTRES, 1998).

De igual forma, se pretendía que se trabajase en fortalecer los vínculos interinstitucionales y la institucionalidad en general para aportar mayor efectividad a los procesos relacionados con el conocimiento, reducción y atención de emergencia por desastres.

Traer a colación algunos aspectos de la normativa y los planes anteriores encargados de planificar el riesgo, tiene como intención fundamental, no recordar vanamente leyes y documentos obsoletos, sino más bien observar en su movimiento histórico el proceso que nos ha llevado al actual sistema de Gestión del Riesgo de Desastres.

Decreto 93 de 1998

En consonancia con la ley 46, surge el decreto 93 de 1998 con el propósito de mantener vigente y actualizados los elementos esenciales del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Estas situaciones giraban en torno a garantizar el uso eficiente y oportuno de todos los recursos tecnológicos y económicos disponibles para solventar las condiciones de riesgo.

Ley 1523 de 2012 y Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

La ley 1523 adoptó el plan nacional para la gestión del riesgo, en ella, se pretendía mejorar los procesos que ya se venían desempeñando en el plan nacional y ley anteriores. Podría decirse que la normativa y plan ahora caducos, estaban cumpliendo satisfactoriamente con las exigencias del momento histórico para el manejo del riesgo. No obstante, las organizaciones internacionales encargadas de analizar, evaluar y reorientar la forma de abordar el riesgo de desastres, se encuentran constantemente evaluando las reacciones naturales, antropológicas, sociológicas y de variabilidad climática para ajustar los marco de acción a los diferentes fenómenos emergentes.

La ley 1523 define como Gestión del Riesgo a un conjunto de acciones encargadas de formular, llevar a la acción, realizar seguimiento y valorar las estrategias, políticas, esfuerzos, planes de gestión, programas y otras formas e instrumentos para fomentar la adecuada gestión del riesgo en sus 3 momentos esenciales.

La gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo. Estos procesos y acciones deben estar en relación con el aumento de la calidad de vida y el desarrollo sostenible.

Esta ley, afirma que la gestión del riesgo es obligación de todas las personas que habitan el territorio y en consonancia con ello vincula nominalmente a diferentes instituciones del orden público y privado. Promueve también el enfoque diferencial y de género.

5. Principio participativo: *“Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad*

6. El Principio de diversidad cultural: *En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma”* (REPÚBLICA C. D., 2012).

El desarrollo sostenible y la observancia del cambio climático son prioridad tanto de la ley 1523, como del plan Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres y se le vincula a un fenómeno directamente relacionado con la gestión del riesgo de desastres, y se define de la siguiente manera:

“Cambio climático: *Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso*

más). *El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras*” (Desastres S. N., 2015).

Esta nueva normativa aportó una nueva perspectiva a la forma en que se venía dando tratamiento a las amenazas, riesgo y emergencias. Con ella surge una nueva definición que en esencia buscaba transformar el tratamiento y la prevención de desastres. Esta transformación buscaba ser mucho más incluyente y minuciosa, por lo cual se adoptó el concepto de Gestión del Riesgo.

“Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entendiéndose: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible” (REPÚBLICA C. D., 2012).

Este concepto fue el eje fundamental mediante el cual se reorientó el Sistema anterior y se abrió paso al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Como ya se mencionó su propósito esencial era mejorar los procesos de conocimiento, reducción y atención de emergencias, así como lograr mayor inclusión de enfoques ausentes o poco claros en la anterior normativa.

Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Plan Nacional, es un instrumento de planificación mediante el cual se organiza y se distribuyen funciones en pro de dar gestión oportuna al riesgo de desastres en el territorio nacional. Su consolidación obedece a las necesidades generales y particulares de cada uno de los

territorios. Esta actualización del PNGRD, pretende recoger y aplicar los puntos clave de los marcos internacionales.

“El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia, es “una Estrategia de Desarrollo”, el instrumento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres creado por la Ley 1523, define los objetivos, programas, acciones, responsables y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el marco de la planificación del desarrollo nacional” (Desastres, 2015).

El presente plan sustituyó al Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Este se caracteriza por incluir algunos aspectos que buscaban fortalecer la acción del sistema nacional. Las diferencias principales entre ambos instrumentos de planificación, gravitan entorno a aspectos que se consideraba se debía fortalecer e incluir en busca de mayor y mejor capacidad de las unidades y jefaturas a nivel nacional.

Estos aspectos principales son:

- Mayor división del trabajo y especialización burocrática (se otorgó mayor cantidad de funciones a distintas instituciones y se crearon nuevos comités)
- Redefinición conceptual para el tratamiento del riesgo de desastres (Gestión del Riesgo)
- Inclusión del enfoque diferencial (se incluyó a las personas con perspectivas étnicas, culturales y de género, como personas con posibilidad de incidir en la construcción y participación de soluciones para gestionar el riesgo)
- Mayor énfasis en el conocimiento y reducción antes de la atención (el actual plan propone que se desarrollen actividades y programas en pro de otorgar información previa y oportuna que busquen brindar conocimiento y reducir el riesgo).

- Realizar mayores esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible y tomar acciones que incidan positivamente con respecto al cambio climático.

Gran parte de estos ajustes, fueron adoptados para vincular algunas de las recomendaciones sugeridas internacionalmente sobre la gestión del riesgo de desastres, cuyas prioridades principales son:

1. Comprender el riesgo de desastres.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia
4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Generalmente los marcos de acción, las agendas y otros acuerdos internacionales, son los encargados de marcar las pautas bajo las cuales deben modificarse los planes y políticas internas de atención del riesgo en la mayoría de países en vía de desarrollo.

Colombia enfocará sus esfuerzos a 2030, en articulación con otras metas globales que aportan al aumento de la resiliencia como las del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la Agenda de Desarrollo a 2030, la Convención de Lucha contra la Desertificación (CNULD), así como el Marco de Acción de Sendai 2015-2030, en las siguientes líneas estratégicas:

1. Sinergias entre adaptación y mitigación.
2. Adaptación basada en socio-ecosistemas.

3. Articulación de la adaptación al cambio climático y gestión de riesgos, incluyendo el diseño e implementación de un sistema de alerta temprana.
4. Adaptación de infraestructura básica y sectores de la economía.
5. Incorporación de consideraciones de adaptación y resiliencia en la planificación sectorial, territorial y del desarrollo.
6. Promoción de la educación en cambio climático para la generación de cambios de comportamiento.
7. Consolidación de territorios de paz con consideraciones de cambio climático.

En este orden de ideas, podemos evidenciar que normativamente Colombia cuenta con una gran capacidad de vincular una gama amplia de recomendaciones y sugerencias internacionales. Aunque en el plano de la implementación efectiva sea realmente fácil percibir las dificultades que le genera adecuarse a estas recomendaciones, sugerencias y exigencias hechas internacionalmente.

“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia” (Desastres, 2015, pág. 16).

Por otro lado, consideramos que los que los objetivos del plan son ambiciosos y, con su real cumplimiento se solventaría gran parte de los desafíos que hoy presenta el SNGRD, especialmente en el Departamento de Caldas.

“OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres son los siguientes:

- 1. Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres en el territorio nacional*
- 2. Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo en el desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible,*
- 3. Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres,*
- 4. Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres,*
- 5. Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque diferencial, de género y diversidad cultural” (Desastres, 2015, pág. 24).*

Empero, como se verá más adelante, las dificultades que deben sortearse para alcanzar dichos objetivos son de diferente naturaleza, por lo que es especialmente complejo intentar encontrar un único hilo conductor que nos lleve a una mayor comprensión de las debilidades del Sistema, con miras a corregirlas definitiva y asertivamente. Es importante que por el momento se enuncie que las mencionadas dificultades, son tanto de origen cultural, político, burocrático, económico y educativo.

Marco de acción Hyogo

La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres realizada del 18 al 22 de enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón, tenía como consigna principal, el aumento de la resiliencia de los países y asentamientos humanos ante los desastres. En esta conferencia se aprobó el Marco de acción Hyogo 2005-2015 para la reducción del riesgo y el tratamiento de los desastres.

El marco de acción Hyogo, dio paso a la excepcional oportunidad de fortalecer el Sistema Internacional de Prevención y Atención a las Emergencias. Este marco se centró en la reducción de la vulnerabilidad a amenazas y el aumento de la resiliencia de los países ante diferentes tipos de catástrofes.

Esta iniciativa surge a partir del aumento de los desastres a nivel mundial y del ascenso anual de la temperatura promedio del planeta en todos sus continentes. La principal causa de desastres que se evidencia en este marco de acción Hyogo, es la relacionada con fenómenos hidrometeorológicos, como pueden ser: deslizamientos, derrumbes, avenidas torrenciales, avalanchas, etcétera. A pesar de los esfuerzos realizados hasta esta la fecha, continuaban presentándose con más frecuencia emergencias y desastres de diferente tipo, especialmente relacionados con los fenómenos señalados.

En esta conferencia se obtuvo logros importantes en cuanto a la importancia que tiene el conocimiento, comprensión y reducción del riesgo de desastres en los distintos niveles y desde diferentes enfoques que deben articularse para alcanzar más y mejores resultados. La reducción del riesgo de desastres, exige, según esta conferencia, trabajo interdisciplinario que relacione reducción de la pobreza, compromiso político y planes de trabajo sobre desarrollo sostenible. El compromiso interdisciplinario, la buena administración del Estado, y la cooperación internacional, son también de vital importancia para alcanzar los objetivos depositados en este marco internacional.

Para nutrir la reflexión sobre los procesos de reducción y tratamiento del riesgo, el Marco de acción Hyogo, recoge muchas acciones de las depositadas en la estrategia Yokohama. Esta última, fue encargada de presentar acciones posibles para dar mejor manejo a las emergencias, y

reducir el riesgo en el marco del desarrollo sostenible. Esto sugiriendo acciones que estén en consonancia con los planes de desarrollo y la importancia que se dé en ellos al tratamiento del riesgo de desastres. Así mismo propone como forma importante de reducir el riesgo, hacer uso óptimo de los recursos disponibles.

La estrategia Yokohama de 1994 identificó una serie de dificultades sobre las que se debía trabajar en pro de ser más efectivos con el manejo del riesgo

“Se señala la existencia de deficiencias y retos particulares en las cinco esferas siguientes:

a) Gobernanza: marcos institucionales, jurídicos y normativos;

b) Identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos y alerta temprana;

c) Gestión de los conocimientos y educación;

d) Reducción de los factores de riesgo subyacentes;

e) Preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva” (Desastres C. M., 2005, pág. 03).

Es trascendental que se tenga en cuenta estas deficiencias identificadas internacionalmente, ya que es en ellos donde se originan los ajustes a las normativas nacionales que incitan cambios en la forma en que se trata el riesgo.

También en este orden de ideas, los objetivos de estas y otras conferencias internacionales oficiales relacionadas con la disminución del riesgo, establecen objetivos que pasan a corto plazo a dirigir jurídica y normativamente las acciones que se deben llevar a cabo en los países que forman parte de este compromiso internacional de conocimiento, reducción y atención del riesgo.

Los objetivos principales de Marco de Acción Hyogo son:

II. La Conferencia Mundial: Objetivos generales, resultado previsto y objetivos estratégicos

*“ **Objetivos generales** La Asamblea General decidió celebrar la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres con los cinco objetivos siguientes:*

a) Concluir el examen de la Estrategia de Yokohama y su Plan de Acción con el fin de actualizar el marco de orientación para la reducción de desastres en el siglo XXI;

b) Determinar actividades específicas encaminadas a asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible sobre vulnerabilidad, evaluación de los riesgos y gestión de actividades en casos de desastre;

c) Intercambiar las mejores prácticas y experiencias para fomentar la reducción de los desastres en el contexto de la consecución del desarrollo sostenible y determinar las deficiencias y los problemas;

d) Cobrar más conciencia sobre la importancia de las políticas de reducción de desastres, y así facilitar y promover su aplicación;

e) Aumentar la fiabilidad y la disponibilidad de información adecuada sobre los desastres destinada al público y a los organismos de gestión de desastres en todas las regiones, como se establece en las disposiciones pertinentes del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo” (Desastres C. M., 2005, pág. 03).

Entre sus actividades esenciales, se encuentra una amplia gama de procesos de diferente enfoque que se vinculan directamente con el conocimiento y la reducción del riesgo. De esta forma, fenómenos sociales y naturales que antaño no se tenían en cuenta cuando se pensaba en el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres, surgen ahora como esenciales en el panorama mundial de manejo del riesgo de desastres.

“b) Integrar, según corresponda, la reducción de los riesgos en las políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas y planes sectoriales y multisectoriales (Desastres C. M., 2005).”

En el caso colombiano, los planes de desarrollo institucional de los diferentes gobiernos, reflejan directamente la importancia que se da al sistema, unidades y jefaturas encargadas de gestionar el riesgo en el país, los departamentos y los municipios. En estos últimos, para el caso de Caldas, es frecuente que no se cuente con recursos para cubrir la gestión del riesgo de desastres, o en otros, de existir suelen utilizarse para cubrir otro tipo de necesidades.

Vemos que fenómenos como la pobreza desde este y los demás marcos internacionales, se comprende de forma directa como un factor directo que incide en el aumento de amenazas de desastres a nivel tanto nacional, regional y local. Es por ello que es pertinente que se tome esta idea para dar comprensión mejor al riesgo en nuestro contexto.

El enfoque diferencial y de género es otro de los aspectos que desde el Marco de acción Hyogo, otras conferencias, Marcos y tratados, se viene recalando como elemento central en el tratamiento del riesgo. En Caldas esta sugerencia es pasada por alto, ya que no existen proyectos que vinculen directamente la atención a esta necesidad fundamental de la Gestión del Riesgo de Desastres.

“Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación” (Desastres C. M., 2005, pág. 4).

Los presentes aportes extraídos son algunos de los que considero fundamentales del marco de acción Hyogo, el cual representó un gran avance en el tratamiento del riesgo de desastres a nivel global.

Marco de acción Sendai

El Marco de acción Sendai, realizado el 18 de marzo de 2015, en Sendai, Japón, sustituyó al antes mencionado Marco de acción Hyogo. En términos estructurales, puede decirse que este es la continuación de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en la conferencia de 2005 para reducir pérdidas humanas y materiales relacionados con el riesgo de desastres.

Aunque es evidente la importancia que tuvo el Marco de Hyogo en la construcción del ahora en vigor, Marco de acción Sendai, son también claras las diferencias que presentan ambos documentos en la consolidación de un proyecto más adecuado para la atención actual del Riesgo de Desastres, ajustado a las demandas sociales de hoy y los desafíos ambientales que enfrenta en el presente la humanidad.

“El Marco de Sendai se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho por los Estados y otras partes interesadas en relación con el Marco de Acción de Hyogo, y presenta una serie de innovaciones que se solicitaron durante las consultas y las negociaciones. Muchos comentaristas han indicado que los cambios más importantes son el marcado énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete

objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado” (Nations, 2015, pág. 5).

El elemento central esencial de este Marco, fue el Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Por otro lado, también recalca la trascendencia que tiene el conocimiento del riesgo y la necesidad de que se comprenda en todas sus dimensiones. Desde las alusiones a la relación con el riesgo, el nivel de fragilidad y las características de las amenazas. De igual forma invita a: fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres, y la rendición de cuentas en la gestión de riesgo de desastres. En este orden de ideas, propone también realizar serios análisis técnicos para lograr una mejor reconstrucción de la infraestructura devastada en situaciones de desastre, vincular y reconocer a las personas e instituciones que deben hacer parte de los procesos, a fin fortalecer la división de trabajo. Estimular inversiones estatales, nacionales, regionales y locales que se encuentren en relación con el riesgo en pro de evitar nuevos riesgos y desastres. La resiliencia de las obras de infraestructura pública y de saneamiento, la voluntad económica internacional y las coaliciones mundiales de trabajo son esenciales para el Marco de acción Sendai y para la comprensión de las diferencias con relación al Marco anterior.

El aumento de la resiliencia es siempre un eje central en el documento vigente, se propone así para aumentar la capacidad de adaptación de los países y comunidades, anticipar y planear medios (herramientas, metodologías e instrumentos) para reducir el riesgo y resguardar a las personas de manera más efectiva, así también como a su patrimonio cultural, sus medios de subsistencia y sus entornos en general.

La reducción del riesgo desde este esquema de trabajo, implica realizar esfuerzos en pro de reducir la vulnerabilidad de las comunidades y personas expuestas. Factores que se encuentran en ocasiones ocultos, pero que propician el riesgo de desastres, tal como lo son las condiciones inadecuadas de existencias y la pobreza desde sus múltiples dimensiones relacionadas con marcadas formas de desigualdad, deben ser prioridad para una real reducción del riesgo, según el Marco Internacional de Acción Sendai.

El cambio y variabilidad climática, son junto a fenómenos como la urbanización no planificada, los cambios demográficos acelerados, las políticas públicas elaboradas ignorando las condiciones de amenaza y un inadecuado manejo de las tierras que obliguen a personas a habitar zonas de alto riesgo o en general un inadecuado uso del territorio, son ejes estratégicos que se priorizan el Marco Sendai para dar un adecuado tratamiento al riesgo.

“Es necesario trabajar más a todos los niveles para reducir el grado de exposición y la vulnerabilidad, con el fin de evitar que se dé lugar a nuevos riesgos de desastres, y asegurar la rendición de cuentas cuando se originen nuevos riesgos. Deben adoptarse medidas más específicas para luchar contra los factores subyacentes que aumentan el riesgo de desastres, como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad, el cambio climático y la variabilidad del clima, la urbanización rápida y no planificada, la gestión inadecuada de las tierras, y factores agravantes como los cambios demográficos, los arreglos institucionales deficientes, las políticas formuladas sin conocimiento de los riesgos, la falta de regulación e incentivos para inversiones privadas en la reducción del riesgo de desastres, las cadenas de suministro complejas, las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de tecnología, la utilización no sostenible de los recursos naturales, el debilitamiento de los ecosistemas, las pandemias y las epidemias. Por otra parte, es necesario seguir reforzando la buena gobernanza en las estrategias de reducción del

riesgo de desastres a nivel nacional, regional y mundial y mejorando la preparación y la coordinación nacional para la respuesta a los desastres, la rehabilitación y la reconstrucción, y utilizar la reconstrucción y la recuperación posteriores a los desastres para “reconstruir mejor”, con el apoyo de modalidades reforzadas de cooperación internacional” (Nations, 2015, pág. 10).

Se propone además hacer énfasis de prevención del riesgo de mayor amplitud que vincule a las personas involucradas en situaciones de riesgo. La reducción del riesgo debe tener en cuenta diferentes, múltiples y multisectoriales tipos potenciales de riesgo a razón de ser más eficaces e inclusivas. Los actores gubernamentales a pesar de encarnar autoridad y cierta independencia en el actuar frente a las condiciones de riesgo, deben tener contacto y comunicación asertiva con los actores sociales de diferente índole, históricamente excluidos de las decisiones que se toman al respecto en la construcción de políticas públicas vinculantes para actores mujeres, hombres y personas jóvenes, en condiciones de discapacidad o condiciones de vida económicamente desfavorables, minorías étnicas y personas adultas mayores, en la construcción fáctica y normativa de proyectos con respecto a la reducción del riesgo, a fin de tener en cuenta su perspectiva sobre las problemáticas y posterior intervención o ejecución de posibles proyectos.

La participación de las instituciones de educación superior, grupos científicos e investigativos, organizaciones profesionales independientes, asociaciones comunales y civiles, deberá contribuir a la construcción de procesos y oportunidades que se encuentren en relación con fenómenos directos e indirectos generadores de riesgo. Las entidades públicas y privadas deberán integrar en sus esfuerzos, reformas, prácticas y acciones que estén encaminadas a reducir el riesgo de desastres.

“Si se aseguran vínculos creíbles, cuando corresponda, entre estos procesos se contribuirá a crear resiliencia y lograr el objetivo mundial de erradicar la pobreza” (Nations, 2015, pág. 11).

Se reafirma la disposición de la comunidad internacional de contribuir al aumento de la resiliencia ante los desastres y al avance de los países en vía de desarrollo con relación a la reducción del riesgo, incluidos el factor indirecto de la pobreza, factor en el que sin duda tendremos que seguir trabajando arduamente.

“A fin de complementar las medidas y capacidades nacionales, es necesario mejorar la cooperación internacional entre los países desarrollados y los países en desarrollo y entre los Estados y las organizaciones internacionales” (Nations, 2015, pág. 11).

Dentro de las prioridades de acción que se encuentran depositadas en el Marco Sendai, se recalca la importancia que se da a las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y otras expresiones sociales locales para fortalecer las propuestas científicas encargadas de evaluar el riesgo de desastres y aplicar planes, programas y estrategias, derivados de políticas públicas.

Incluir la perspectiva de género, es otro de los elementos fundamentales que incluye el Marco de acción Sendai. Vincular a las mujeres en cada uno de los procesos y momentos del tratamiento del riesgo con el propósito de alcanzar mayor equidad y reducir las brechas de desigualdad que existe entre hombres, mujeres y otras expresiones de género históricamente marginadas.

“Es esencial empoderar a las mujeres y las personas con discapacidad para que encabecen y promuevan públicamente enfoques basados en la equidad de género y el acceso universal en materia de respuesta, recuperación, rehabilitación y reconstrucción” (Nations, 2015, pág. 21).

Amenazas y vulnerabilidad identificadas en el Plan Departamental de Gestión del riesgo de Caldas.

El Plan Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres en Caldas, realiza una detallada descripción de cada una de las condiciones climatológicas, hídricas, topográficas, geológicas, económicas, demográficas, viales y geográficas de cada uno de los municipios del Departamento de Caldas, con el propósito de identificar los recursos naturales disponibles, así como su nivel de vulnerabilidad frente a fenómenos de riesgo y amenaza crecientes, debido circunstancias naturales y la acción humana.

“De igual forma la interrelación del hombre con la naturaleza ha hecho que muchos fenómenos naturales aumenten su recurrencia o se generen en lugares donde nunca se habían presentado, es por esto por lo que se hace necesaria una actualización constante de los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de cada uno de los municipios del Departamento” (CDGRD , 2017).

El Plan Departamental de Gestión del Riesgo de desastres, recoge cada una de las amenazas a las cuales se encuentran sujetos los territorios por sus particularidades de tipo natural, económico y cultural. Aunque gran parte de las emergencias que se generan en los municipios de Caldas son de origen natural, debe señalarse que la actividad humana, es un importante aliciente que provoca diferentes emergencias presentes en los diferentes territorios y por ello está directamente ligada a la concepción riesgo.

También la actividad humana puede considerarse en sí misma diversa, los diferentes grupos humanos suelen ocasionar o propiciar emergencias de diferente naturaleza. Por ejemplo, la ganadería extensiva o la minería, pueden llegar a generar emergencias distintas a las que generan grupos humanos que establecen asentamientos en zonas de amenaza volcánica, u otros desastres

de origen natural. En otro plano se encuentran los incendios a causa, por ejemplo, del uso de fuentes de energía (veladoras, estufas de gasolina) que propician este tipo de emergencias.

El departamento de Caldas, es susceptible a un gran número de amenazas según las particularidades diversas de cada uno de los municipios.

- **“Amenaza sísmica:** el departamento en su totalidad, se encuentra catalogado en el mapa sismológico como zona de alta vulnerabilidad. Es decir, que los 27 municipios del departamento de Caldas son propensos a sufrir emergencias por movimientos de placas tectónicas. Desde el sistema nacional, se trabaja en la reducción del riesgo y la vulnerabilidad, ya que no es posible predecir el impacto de un posible desastre por movimiento de placas tectónicas.
- **Amenaza por deslizamiento:** debido a la incidencia que tiene nuestra geografía puesto que las cordilleras central y occidental atraviesan el departamento, su clima y topografía son notablemente variados, el impacto del elemento meteorológico es uno de los mayores factores que propician los movimientos en masa. La amenaza por este fenómeno es general para los 27 municipios de Caldas, incluso para los de superficie más planas.
- **Amenazas por incendios:** la amenaza por incendios, tanto forestales como estructurales, es común en cada uno de los municipios de Caldas, históricamente las llamas han devastado gran parte del patrimonio natural y arquitectónico de diferentes puntos del departamento, aunque por sus características algunos sean mucho más propensos a este tipo de emergencias y su impacto sea mayor.

- **Amenaza por inundaciones:** diferentes inundaciones son comunes en algunas zonas del departamento por debilidades diversas, principalmente en los municipios de Viterbo, Supía, Pensilvania, Manzanares, Victoria y la Dorada. Falencias en la infraestructura mitigadora del riesgo, particularidades topográficas, asentamientos humanos en zonas de amenaza por inundación, cercanías a fuentes hídricas, incidencia del cambio climático (aumento inesperado de los periodos de lluvia). Normalmente las inundaciones suelen darse cuando las lluvias intensas o de larga duración, terminan superando la capacidad de absorción del suelo o del cauce de la fuente hídrica. La destrucción de fajas forestales o la reducción drástica de las mismas, suele ser un factor de gran influencia en la afección a los asentamientos humanos.
- **Amenaza por vientos fuertes:** este tipo de amenaza empezaron a representar riesgo alto a partir de la última década del siglo XX, especialmente en zona rural de Manizales, Belalcázar, Chinchiná y otros municipios especialmente del oriente del Departamento.
- **Amenaza por avenidas torrenciales:** lluvias fuertes y de larga intensidad, suelen ser las causantes de este tipo de amenazas y emergencias, las principales afecciones suelen girar en torno a la pérdida de cultivos, animales de pastoreo e infraestructura vial. Este tipo de dificultades son más frecuentes en los municipios de Marulanda, Manzanares, Viterbo y Supía.
- **Amenaza volcánica:** El desastre ocasionado por la erupción del volcán del nevado del Ruiz, marcó un precedente que a partir de 1985 hizo necesario implementar un sistema nacional que previniera posibles desastres a nivel nacional, y que estuviese preparado

para atender posibles desastres futuros. Para mitigar el riesgo generado por este tipo de amenaza, el Sistema Nacional se ha enfocado en estar en constante comunicación con el Observatorio Vulcanológico de Manizales, así como en implementar un sistema fuerte de comunicación y alerta temprana con las comunidades en zona de riesgo, ya sea por caída de ceniza, o por avalanchas volcánicas. Los principales municipios propensos a sufrir daños por este fenómeno son Villamaría, Chinchiná, Manizales, Palestina.

- **Amenazas tecnológicas:** Este tipo de amenazas se da fundamentalmente por el abuso o mal uso de instrumentos de utilidad humana. El derrame de petróleo, sustancias químicas o fugas de gas, son de las más importantes amenazas que se pueden relacionar con lo ya mencionado. Al ser atravesado por dos poliductos y contar en la mayoría de los municipios con líneas de gas natural que abastecen a los diferentes municipios del departamento” (Desastres C. D., 2017).

Hasta el momento se han presentado diferentes incidentes por derrames en los poliductos que atraviesan algunos municipios de Caldas, empero, sin que estos hallan significado emergencias importantes hasta el momento. Una de las mayores preocupaciones de las autoridades ambientales y de gestión del riesgo de desastres de Caldas, se relacionan con el posible derrame de estos productos a los cuerpos de agua. Los derrames pueden ocasionar intoxicación de flora, fauna y asentamientos humanos.

La vulnerabilidad

El Plan Departamental de Gestión del riesgo de desastres, contempla de manera amplia las condiciones de vulnerabilidad a la que se encuentran expuestos los asentamientos humanos en cada municipio. Un asentamiento es vulnerable a un tipo de fenómeno natural o antrópico, según sea la particularidad geológica, geográfica, económica o cultural de cada uno de ellos. Desde este orden de ideas, puede intuirse los diferentes tipos de amenazas a las que se encuentra expuesto un departamento.

La hoy Jefatura de Gestión del Riesgo de Caldas, reconoce la vulnerabilidad como un conjunto de factores que hacen que un territorio sea más propenso a sufrir mayores o menores consecuencias según sea las condiciones a las que se está expuesto. Para ello la Jefatura de Gestión del Riesgo de Caldas clasifica los factores de vulnerabilidad:

Factores: físicos, ambientales o ecológicos, sociales, económicos, ideológicos y culturales, institucionales y organizativos. El tipo de vulnerabilidad se encuentra estrechamente relacionado con las condiciones particulares de cada territorio, de esta manera, según nos indica el PDGRD, un municipio puede ser vulnerable ante algunos fenómenos, pero muy fuerte ante otro tipo de amenazas.

Vulnerabilidad por factores institucionales: *“Obstáculos derivados de la estructura del estado y de las instituciones públicas y privadas que impiden una adecuada adaptación a la realidad y una rápida respuesta”* (Desastres C. D., 2017, pág. 76).

Consejos municipales de gestión del Riesgo del riesgo de desastres

Al igual que en el plano nacional, las autoridades locales cuentan con delegados encargados de la gestión del riesgo en cada uno de los municipios de los departamentos. Ellos se encuentran bajo

las directrices del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, aunque con cierta autonomía que les permite el Principio de Descentralización depositado en la ley 1523.

Como consecuencia de la descentralización, se tienen procesos muy disímiles en los diferentes municipios del departamento de Caldas; existen algunos como es el caso de La Dorada Caldas, que cuenta con Unidad fuerte que se encuentra a la altura de los riesgos y amenazas que propician su topografía, estabilidad geológica y cercanía a fuentes hídricas importantes. Sin embargo, en contraste con estos procesos fuertes de Gestión del Riesgo, en otros municipios, como puede ser el caso de Supía y otros, no suele asignarse recursos importantes (en ocasiones ninguno) a la gestión del riesgo de desastres, a pesar de estar bajo amenaza por fenómenos de desborde de cuerpo de agua, minería, deslizamientos, incendios forestales y otros riesgos de mayor o menor envergadura.

A pesar de la relevancia que se debe otorgar a la gestión del riesgo en los territorios, su implementación suele quedar bajo los criterios ideológicos o voluntad política de los diferentes gobiernos y su interpretación sobre la gestión del riesgo de desastres. En este orden de ideas, Los Fondos Municipales para Gestión del Riesgo, suelen ser endebles o medianamente fuertes según sea predispuesto en el Plan Municipal para la Gestión del Riesgo y, de forma más contundente, en los planes municipales de desarrollo.

Esta termina siendo una de las mayores dificultades que se presenta en torno a la gestión del riesgo desde el ámbito local. A la larga, esta falta de organización impacta la capacidad de respuesta que deben tener los diferentes municipios ante las emergencias, lo cual, se traduce en incapacidad del sistema departamental.

En muchos casos, las emergencias que se presentan en los municipios de Caldas, suelen solventarse recurriendo a la declaración de calamidad pública, estrategia con la que los consejos y demás encargados de la gestión del riesgo en los municipios, realizan ajustes a rubros destinados a otras carencias para cubrir necesidades relacionadas con la gestión del riesgo.

Por otro lado, el principio de anualidad sugiere que los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, se construyan cada 12 meses para garantizar que se tengan actualizadas las posibles acciones y/o amenazas.

Los municipios como entes descentralizados con respecto a la gestión del riesgo de desastres, se encuentran en la obligación de procurar un funcionamiento idóneo de los consejos para la gestión del riesgo en la medida en que ellos son transversales al desarrollo, seguridad y éxito de las personas que habitan los territorios. Desde esta perspectiva, es esencial que se tenga en cuenta que la gestión del riesgo es parte de la integralidad de la calidad de vida, indicador que se tiene como reto aumentar para toda humanidad, especialmente en países en vía de desarrollo, como es el caso de Colombia.

Se sabe que la baja calidad de vida, trae intrínseca una cantidad de riesgos inherentes que están asociados a la ausencia o insuficiencia de sistemas de alcantarillado, agua potable, electricidad, alimento digno, lugares seguros de vivienda, viviendas construidas con materiales idóneos, entre otros que cuentan como debilidades de la mayoría de los Municipios de Caldas.

Es importante que se promueva con más ahínco el sentido de pertenencia hacia el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, y las dependencias de gestión del riesgo a nivel local entre las personas habitantes del territorio que son las beneficiadas o perjudicadas de forma directa, por su fortaleza u endeblez. A pesar de que en el país se lleve realizando esfuerzos por más de cuarenta

años, el conocimiento social de las funciones que realiza y deben realizar los organismos de Gestión del Riesgo de Desastres, son aún difusos. Esta situación contribuye a que esta importante institución sea subestimada por gobiernos poco comprometidos, propiciando así su mayor deterioro a nivel municipal.

Es cierto que a causa de particularidades culturales, en Colombia existe una baja tendencia a la planificación de la vida, agregada a la corrupción gubernamental. Las implicaciones de ello, es que no se tome con mucha seriedad la destinación de recursos que se orienten a dar tratamiento a dificultades futuras que pueden materializarse de forma inminente debido a la vulnerabilidad humana, sumado a condiciones de pobreza que desagregan mucho más a las persona de sus condiciones desfavorables de existencia. Es sabido que el ser humano ocupado en procurar satisfacer sus necesidades elementales, ignora o deja en segundo plano, situaciones que ponen en riesgo su integridad física y espiritual (intelectual) en ámbitos, por ejemplo de gestión del riesgo de desastres.

Esta situación, hace que los esfuerzos internacionales tengan en cuenta la pobreza como detonante fundamental de los riesgos, es por ello que los organismos de socorro, deben constantemente atender situaciones de emergencia en sectores económicamente deprimidos, incendios ocasionados por iluminación con veladoras, accidentes laborales por falta de condiciones seguras y formales, intoxicaciones por consumo de agua contaminada, derrumbes y deslizamientos sobre grupos poblacionales causado por construcción de viviendas improvisadas en sitios de alto riesgo, etcétera, constituyen los elementos culturales que detonan y estimulan los riesgos en los diferentes municipios de Caldas donde los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres no suelen tener mayor o ninguna relevancia para las administraciones locales.

Capítulo 5: consideraciones sociológicas sobre la gestión del riesgo de desastres

Aportes teóricos sobre el riesgo

Con la intención de mencionar sistemáticamente los aspectos a mejorar por parte de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres en Caldas, que dé cuenta de las virtudes y debilidades que se logren identificar en el presente informe, se trae a colación reflexiones puntuales de algunos de los académicos más relevantes en el tratamiento del riesgo y otros fenómenos que sea aquí necesario mencionar, como lo puede ser el tratamiento de las relaciones interinstitucionales, la gentrificación, entre otros.

El primer problema es el que está en relación con la concepción formal y oficial del riesgo, para ello recurrimos al sociólogo alemán Ulrich Beck, tal vez uno de los teóricos a nivel mundial que más indagó en el problema global del riesgo, partiendo de diferentes perspectivas, desde la visión del sujeto como elemento social que habita un entorno determinado, hasta la sociedad en general como generadora y administradora del riesgo en todo el planeta.

Para recoger algunos cortos antecedentes sobre el riesgo y la concepción anterior bajo la cual se percibía antes de la modernidad este concepto, se recurre a la sociología del riesgo de Alberto Acevedo y Francisco Vargas, quienes recogen los más importantes elementos de la teoría del riesgo del Niklas Luhmann, con la intención de visibilizar y poner en contexto los retos que representa pensar el riesgo en un mundo cambiante donde no es posible determinar de antemano cada tipología de problemas relacionados con el aumento de factores que representan riesgos en la sociedad contemporánea.

En un tercer momento será necesario hacer referencia a las condiciones de vulnerabilidad en contextos específicos desde una perspectiva un tanto diferente a la tradicionalmente abordada por

las entidades correspondientes. Con el fin de dar abordaje un poco más holístico de las condiciones de riesgo, más allá del punto de vista de los entes oficiales que históricamente se han encargado de pensar y estimular políticas sociales de reducción del riesgo de desastres a nivel global, vinculamos a estas consideraciones los puntos de vista de los académicos latinoamericanos (Ana Gabriela Fernández, Johannes Waldmüller y Cristina Vega) que han centrado grandes esfuerzos intelectuales a dar comprensión a la vulnerabilidad, desigualdad social y de género como fenómenos estimulantes de riesgo tradicionalmente subestimados. Especialmente en un contexto socioeconómico extractivista. En ocasión de mencionar algunas acciones sociales de mitigación al problema de la vulnerabilidad y la invisibilización de las personas mayormente expuestas a situaciones de riesgo de desastres, recurrimos al punto de vista del economista y arquitecto colombiano Gonzalo Lizarralde, el cual más allá de la arquitectura y la economía ha hecho importantísimos e integrales aportes al desarrollo social de Latinoamérica.

Departamento del riesgo, otras debilidades del sistema departamental de gestión del riesgo de desastres.

En sociología del riesgo, Niklas Luhmann expone que el riesgo propiamente dicho es una palabra estrictamente moderna, puesto que en los estadios anteriores a la época moderna, se hacía referencia a la expresión “peligro” para referirse a la incertidumbre que pudiese generar en los seres humanos los interrogantes de sobre que podría suceder en futuro próximo o lejano con una situación u otra. Con la intención de satisfacer esta necesidad de “prevenir” un posible mal, las personas recurrían a elementos mítico-religiosos como la oración o los rituales, para contrarrestar los efectos de algún periodo de excesiva lluvia o sequía. Con el mismo propósito se recurría a la adivinación. A las situaciones de adversidad o tragedia se les daba explicación por medio de la voluntad divina o el pecado cometido por los receptores del daño. Es con los avances

de la navegación y el desarrollo de las aseguradoras a finales de la Edad Media, cuando se comienza a hablar decididamente de la prevención y gestión del riesgo.

El riesgo en el mundo ha sido comprendido bajo la concepción económico-racionalista, como ha pasado con muchos procesos sociales. Según Niklas Luhmann esta tradición racionalista que veía el riesgo como una decisión (económica) cuyos efectos se pueden prever y evitar, estaba centrada en un momento muy específico o su cálculo era útil sólo temporalmente. Además, se calculaba deterministamente (sólo desde los ojos del generador del riesgo) al aceptarse el riesgo cuando este fuese justificable. Por ende, a Luhmann este modo de comprensión del riesgo le resulta insuficiente, y propone que sea visto desde las múltiples perspectivas, observadores e involucrados en el mismo.

Acevedo y Vargas (2000) lo expresan de la siguiente manera: *“Pero, ¿qué es el riesgo? La tradición racionalista lo viene considerando como una decisión que tal como se puede prever, se lamentará más tarde en el caso de que ocurra un daño que se esperaba evitar. El cálculo de riesgos se trata de un cálculo temporal. En relación con un futuro incierto, debiera encontrarse un fundamento seguro para las decisiones. El daño puede ser evitado. Sin embargo, pueden aceptarse acciones riesgosas, que por lo tanto impliquen un daño, siempre y cuando este se justifique de acuerdo a su magnitud y probabilidad de ocurrencia. Sin embargo, esta concepción racionalista a Luhmann no le parece suficiente. La teoría debe ser desplazada al plano de la observación de segundo orden. “Tenemos que comprender lo que la tradición racionalista no puede ver”, dice Luhmann. Se trata de un fenómeno de contingencia múltiple, que ofrece diferentes perspectivas a diferentes observadores”* (Acevedo & Vargas, 2000, pág. 150).

Históricamente la concepción sociológica ha sido pasada por alto en este tipo de análisis, Luhmann señala que esta tradición suele conllevar a problemas esenciales en los intentos de prevención y reducción de los riesgos, ya que a diferencia de cómo se piensa en economía, una mayor racionalización del riesgo no necesariamente conduce a una disminución del mismo, sino que más bien mayores y más complejos cálculos sobre las emergencias futuras tienden a aumentar el nivel de incertidumbre y la sensación de riesgo, situación que se aúna a la necesidad de los generadores de riesgo (industrias y empresas explotadoras de recursos naturales) o las autoridades (UDGRD), a afirmar que las situaciones de riesgo son mínimas o están completamente bajo control. Esta situación o necesidad de arrojar buenos resultados, se traduce en evaluación maquillada e imposibilidad de pronosticar adecuadamente el riesgo. Alberto Acevedo y Francisco Vargas citan a Niklas Luhmann para expresarlo:

“Según Luhmann contrariamente a lo que se piensa en economía, existe una relación inversa entre racionalidad y riesgo, entre más consciencia se tiene del riesgo, más información y más complejos son los cálculos respecto al futuro y mayor es la incertidumbre, existe por lo tanto, mayor riesgo. Además, como los directivos buscan confirmar que el proceso está bajo control, la prevención no ocurre, no se evalúan correctamente los riesgos, de esta manera estos se convierten en algo no pronosticable” (Acevedo & Vargas, 2000, pág. 151).

Si se analizan algunas situaciones en el departamento de Caldas a la luz de lo expuesto por Luhmann en su sociología del riesgo, la vocación racionalista es posiblemente evidenciable en actividades económicas tales como la minería en todas sus modalidades, desde la explotación transnacional a gran escala, hasta la practicada ancestralmente por las comunidades. Debe mencionarse con cierto cuidado, que en Colombia existe cierta tendencia económica y cultural a propiciar el monopolio de los recursos naturales por parte de grandes empresas tecnificadas o

individuos concentradores de capital. Esta situación no es intrínsecamente un problema si no hubiese latente un alto índice de desempleo, informalidad, y toda serie de circunstancias que hacen que surja una serie de riesgos no tenidos en cuenta en la evaluación del riesgo en un determinado territorio. Sin embargo, la vocación racionalista que impera en los tratados económicos del departamento, hacen que el riesgo real de las actividades sea minimizado o totalmente oculto por los entes involucrados.

Es decir que, si ponemos en contexto la teoría de Luhmann, es difícil aceptar que en los proyectos mega-mineros presentes en el municipio de Marmato se tenga efectivamente un diagnóstico real del riesgo que genera esta actividad. Es cierto que se reconocen y aceptan algunas actividades riesgosas por creer que son justificables, especialmente debido a los recursos percibidos por medio del Sistema Nacional de Regalías con el que se financian obras locales y a nivel nacional. Sin embargo, es evidente que sucede tal como lo menciona el autor aludido; los riesgos en cuanto a la degradación hídrica, forestal, geológica, territorial y social, no son debidamente calculados en el tiempo, puesto que esto evidenciaría que la magnitud del riesgo es superior a los beneficios que se recibe a causa del daño ocasionado. Esta situación puede aplicar a otro tipo de actividades económicas crecientes, aunque de forma particular, al aumento de monocultivos de aguacate, cítricos, entre otros, que no se afirma tengan dicha incidencia negativa, pero sí que su vocación de reconocimiento del riesgo puede estar racionalizada desde el enfoque aludido.

Con la intención de detenernos en estos ejemplos, examinamos con más detalle las consecuencias de estos procesos, no con el propósito de negar ciegamente la necesidad creciente de explotar los recursos naturales, sino más bien de estimular mayor claridad frente a los riesgos y amenazas que generan las diferentes actividades, puesto que a futuro generarán un impacto

ambiental y social que tendrán que atender las entidades pertinentes en su debido momento, entre ellas las UDGRD.

Para llevarlo a casos concretos, pensemos en la transformación de los ecosistemas naturales y paisajísticos que se han venido presentando en el municipio de Marmato a causa de la explotación minera. En algunas zonas rurales del municipio, muchas personas aseguran que las actividades ganaderas son insostenibles debido al nivel de contaminación de las aguas, a ello debe sumarse que este mismo recurso es utilizado en el riego de cultivos de pancoger. Esto se traduce en posible bio-acumulación de sustancias como el mercurio ya que, aunque existen fuentes de abastecimiento alternativo de agua, no siempre son suficientes o las personas no son totalmente conscientes del riesgo que significa la utilización de agua contaminada en actividades que requieren el uso del recurso. Debe señalarse que, aunque los problemas generados por vertimientos de metales peligrosos a las fuentes hídricas comúnmente los generan de forma principal las actividades mineras informales, la destrucción de fuentes de sustento alternativas a la minería, tales como la agricultura, que ya eran pocas, fueron exterminadas por el fenómeno de acumulación de tierras para la explotación minera formal. A pesar de que en principio hubo sectores de la comunidad que se opusieron a la venta del territorio, terminó ocurriendo algo similar a lo que relata Fernando Soto Aparicio en su novela más emblemática:

“Los agricultores al principio ofrecieron resistencia. Pero pronto fueron cediendo: el miedo, el dinero, la ambición, el analfabetismo... Después de que descubrieron las minas de carbón en aquel vasto territorio, llegaron de los diversos puntos de la república gentes de toda condición social, pero generalmente desheredados, fugitivos y vagabundos” (Aparicio, 1962).

Dichas afectaciones, más allá de ser simplemente económicas, generan anomia social, en la medida en que las dinámicas culturales se ven transformadas de modo abrupto por este tipo procesos. En este caso, una evaluación correcta del riesgo implicaría identificar las consecuencias en el día a día a largo plazo de las comunidades y personas afectadas.

El riesgo por transformación cultural y económica traumática es reconocido por los planes tanto nacionales como internacionales de tratamiento del riesgo. En estos planes, se otorga la debida importancia a las condiciones históricas en que las personas han producido y reproducido sus condiciones de vida. Esta importancia gravita en torno a la centralidad que tiene para las comunidades humanas el territorio, las actividades económicas, las costumbres, la historia y la identidad étnica que hace que un grupo humano sea reconocido como comunidad, especialmente en contextos rurales. El caso Marmato, no ha sido tenido en cuenta por las autoridades de gestión del riesgo, como población en situación vulnerable por pérdida progresiva del territorio, de las costumbres y de sus formas tradicionales de trabajo. Mary luz Sandoval y Rosa Lasso lo denotan en esta cita:

“La solución propuesta por el Estado es el traslado del casco urbano. En los documentos institucionales como en ruedas de prensa se defiende el traslado y la viabilidad de la minería a cielo abierto, sin tener en cuenta los procedimientos estipulados por la reglamentación internacional (Manual para la preparación de un Plan de Acción para un reasentamiento. Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial y Convenio 169 de la OIT²⁴), como por la normativa nacional, que exigen informar y consultar para obtener el consentimiento de las comunidades afectadas por un desplazamiento o reubicación forzosada, en particular al tratarse de un territorio con presencia de población afrodescendiente e indígena en un 56,5% y

en un 17,6%, respectivamente, tal como lo establece el Censo del Departamento Nacional de Estadística DANE de 200526” (Sandoval y Lasso, 2012).

Esto puede afirmarse en la medida en que desde el inicio de la exploración minera a gran escala, el territorio ha sido concentrado por megaempresas, lo que ha generado progresivamente desplazamiento de los territorios de origen y por ende la pérdida de las costumbres que se han configurado durante años producto de las interacciones entre las aludidas personas en ese territorio. Algunas de estas situaciones pueden verse reflejadas en el hecho de que debido a la degradación y monopolización creciente del territorio, los habitantes se han visto en la obligación de emigrar a las afueras del pueblo y con frecuencia a otros municipios, donde las dinámicas organizativas y culturales son tan diferentes como las labores productivas de origen. Esta situación ha provocado que familias de tradición agraria o pecuaria, incursionen en la de venta ambulante de mercancías, la servidumbre, el comercio u otro tipo de fuentes de sustento, debido a desaparición de sus condiciones iniciales de vida.

Frente a los estudios definitivos que casi sentenciaron el destino de Marmato, hace referencia Guzmán, citado por (Sandoval y Lasso):

“Finalmente, en el año 2004, Corpocaldas realiza el estudio "Caracterización Geológica– Geotécnica y Evaluación de Riesgos para el municipio de Marmato departamento de Caldas", en el que recomienda concertar con la comunidad el tratamiento y disposición de los materiales estériles, su aprovechamiento en el mejoramiento de la red vial del municipio, así como la realización de obras civiles y de bioingeniería en las zonas con inestabilidad geológica, para canalizar las aguas ácidas provenientes de la actividad minera. En suma, se recomienda:

"Evacuación de la zona antigua de Marmato por el alto riesgo que presenta debido a los procesos erosivos y la contaminación" (Guzmán, 2009)" (Sandoval y Lasso, 2012).

Otro factor de gran incidencia cultural para las personas que habitan aún el territorio, es el flujo continuo de personas foráneas que llega a laborar en las minas auríferas, esta población flotante ejerce también un peso importante en las costumbres, dialecto y cosmogonía de los nativos marmateños. Enfatizando que al municipio llegan miles de personas cada día provenientes de otros municipios y a menudo de otros departamentos con imaginarios y visiones del mundo muy variada. Este tipo de riesgo es escasamente tenido en cuenta en la evaluación del riesgo en Caldas, por la magnitud de implicaciones que tienen en la evolución de las condiciones fácticas de las personas, los ecosistemas y los territorios.

Lo anterior se denota, sin mencionar que además del riesgo ya mencionado, el deterioro de las vías principales de acceso, los derrumbes, deslizamientos, accidentalidad laboral y vial, contaminación auditiva, contaminación por mala disposición de residuos líquidos y sólidos, entre mucho otros factores de riesgo que no son sistematizados por las autoridades competentes en el marco de la gestión del riesgo de desastres, en algunos municipios con amenazas muy marcadas, como es el caso Marmato.

Debe reconocerse que la minería es gran generadora de empleo en los territorios en los que se practica, y que además pocas empresas mineras se encuentran legalmente establecidas, empero, las maneras "informales" de la minería no deben ser ignoradas por los entes oficiales, o no sólo debe reconocérseles como infractores de la ley, sino como sujetos de derecho en legítima búsqueda de la satisfacción de sus necesidades esenciales. Es menester se les ofrezca formación en torno al manejo del riesgo por parte de la autoridad encargada del mismo. El no llevar un

registro básico de las personas que ejercen la minería informal, se traduce en no tener rutas de trabajo con ellos, como lo podrían ser la sensibilización frente a los factores de riesgo, mapas periódicos de los cúbicos para facilitar los procesos de búsqueda en casos de emergencias, comunicación de alertas tempranas por lluvias o demás formas de conocimiento de los principales factores de riesgo en la actividad informal aurífera, en los que podría incidir el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres departamental.

La falta de rutas de trabajo con la minería informal de oro se etiqueta aquí como una debilidad del Sistema departamental de Gestión de Riesgo de desastres, en la medida en que son comunes las emergencias y desastres que se debe atender anualmente en este gremio. A pesar de ello, es usual que ni los consejos municipales ni la jefatura departamental, cuenten con planes de conocimiento y reducción del riesgo en esta actividad, aunque constantemente muchas personas pierdan la vida en esta actividad, debido a inundaciones, electrocuciones, desprendimientos internos de roca, entre algunas de las causas, las acciones por parte de las autoridades de gestión del riesgo, brillan por su ausencia.

Otro riesgo asociado a la actividad minera que merece atención por su alta recurrencia, es la accidentalidad de tránsito por parte de los mineros que llegan o retornan de sus lugares de trabajo. Al no ser un riesgo aislado sino más bien una problemática que parece haberse convertido en paisaje, se debe poner en práctica el plan de conocimiento y reducción del riesgo aludido para lograr ser efectivo en su tratamiento. En el periódico La Patria (Patria.com; 2021) se reportan algunos de estos casos:

- En el municipio Pesebre de oro de Colombia se han registrado muchos casos de jóvenes que han perdido la vida en accidentes motociclísticos. Así lo hizo saber el líder José Aarón Guevara

Becerra. Entre los accidentes lamentables se tienen el de Miguel Ángel Bolaños Escudero, primo de Diego, que murió por los traumas sufridos en un accidente similar, también en tierras supieñas

- Carlos David Cruz Castro, exnotario del municipio, chocó contra la vara del peaje de la Felisa. Se desplazaba de Marmato para Supía y murió de manera instantánea.

- Una pareja de esposos marmateños murió cerca de la desembocadura de la Quebrada Marmato. A Olver Flórez Tangarife y un amigo de la vereda El Llano los encontraron muertos cerca del río Supía, habían salido a disfrutar en moto de una fiesta en Supía.

- Fernando Canaval Sánchez, empresario minero de la zona, murió en un aparatoso accidente en moto en la vía Marmato- Supía.

- Hace 18 días se accidentó en moto el joven Irwin Castro Ortiz, 39 años. Sufrió lesiones en su columna vertebral.

- Son muchos los muertos, concluye el líder Aarón Guerra, sin contar los accidentes de los mineros que laboran en la Zona Baja, quienes terminan sus labores de explotación minera, pero que muchas veces sufren accidentes mortales fuera de los frentes de trabajo” (Patria.com, 2021).

Comúnmente, los muchos mineros que laboran en Marmato son oriundos de diferentes municipios, como lo son: Supía, La Merced, Filadelfia, Anserma, Riosucio, Caramanta, entre otros. Para lograr desplazarse hasta el puesto de trabajo, los empleados suelen adquirir motocicletas para realizar estos amplios trayectos cada día. En conversación con algunos de estas personas, coincidían en que por el estrés que representa estar tantas horas debajo de la tierra sin

percibir más que tierra, máquinas y humedad, es normal que se termine la jornada un tanto astorado y se intente llegar a casa en el menor tiempo posible. Ese nivel de ansiedad es un riesgo en sí mismo, sin embargo, se potencializa, cuando estas personas deben conducir una motocicleta por muchos kilómetros, sintiéndose agotados, con sueño, y casi siempre irritados. Aunque es recurrente y es alta tasa de accidentalidad en los mineros, no existe hasta el momento un plan de tratamiento sobre este tipo de riesgo específico. Es por ello que se tiene en cuenta como una debilidad o aspecto a mejorar por parte del sistema departamental del tratamiento del riesgo. Son multitud de situaciones de vulnerabilidad a la que se encuentra expuesto este sector y por tanto merece un análisis particular al que este escrito no está destinado, por tanto, seguimos mencionando otro tipo de actividad asociada al riesgo de desastres en Caldas.

Pasemos ahora a enunciar rápidamente la actividad del monocultivo de aguacate. Por ser una actividad económica y social en ascenso, es necesario que se mencione que ha venido subsanando algunas de las necesidades de empleo e informalidad más urgentes en el departamento. Sin embargo, no pueden dejarse de lado las tensiones en torno al uso del suelo entre los productores y comunidades originarias por su diferencia en cuanto a la percepción frente al uso del territorio. El temor por la disminución de la oferta hídrica, el riesgo por la deforestación de especies estratégicas captoras de Co₂, la destrucción de la biodiversidad, entre otras tensiones comprensibles que deben ser neutralmente diligenciadas por las autoridades ambientales, e interpretadas correctamente por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo para sistematizar sus consecuencias inmediatas y a futuro, son algunas de ellas.

La problemática frente a la actividad agrícola del aguacate, ha modificado las dinámicas socioculturales que históricamente se había desempeñado en los territorios. Con ella los conflictos jurídicos son frecuentes, especialmente por los usos del suelo. Aunque debe señalarse

que este tipo de conflictos a pesar de ser generadores de riesgo de diferente origen, en su mayoría en Caldas son de carácter ambiental. Sin embargo, estas problemáticas no son menos importantes en la dinámica de riesgo que se encuentra asociado a otras formas de la producción. Algunas muestras de ellos son:

“Detrás de esta operación internacional, con enorme consumo de aguacate hass cosechado en nuestro país, se esconde el impacto ambiental y social que el cultivo está causando en Caldas, Quindío y Risaralda. Una arremetida que se traduce en acumulación de tierras en manos extranjeras, deforestación, falta de control ambiental y presiones sobre los campesinos” (Liga contra el silencio, 2021).

*“El conflicto armado no ha sido la única forma de violencia que ha irrumpido la tranquilidad en las familias, hoy en los territorios hay otros riesgos que se vuelven día a día más complejos y, por lo tanto, preocupan a la comunidad. **Temas que tienen relación con el medio ambiente, problemas de ampliación de territorio, adquisición de predios por parte multinacionales para monocultivos como aguacate**”* (CRIDEC, 2021).

Es difícil no generar riesgos asociados a la producción social de la riqueza. Ya decía Ulrich Beck que la producción es inherente a la aparición de situaciones riesgosas, lo que sí es posible y necesario hacer, es reconocer y sistematizar dicho riesgo, puesto que posteriormente tendrá que distribuirse al igual que la riqueza que surja de ese proceso.

“En la modernidad avanzada, la producción social de riqueza va acompañada sistemáticamente por la producción social de riesgos. Por tanto, los problemas y conflictos de reparto de la sociedad de la carencia son sustituidos por los problemas y conflictos que surgen de la

producción, definición y reparto de los riesgos producidos de manera científico-técnica. Este cambio de la lógica del reparto de la riqueza en la sociedad de la carencia a la lógica del reparto de los riesgos en la modernidad desarrollada está vinculado históricamente a (al menos) dos condiciones” (Beck, 1998, pág. 25).

Para Beck, es necesaria la producción social de riqueza en la medida que con ella puede llegar a reducirse el riesgo asociado a la miseria, aunque sea inevitable que con ella surjan otros riesgos relacionados con el uso de los nuevos medios de producción. En Colombia son claramente perceptibles estos fenómenos, aunque con las particularidades del contexto nacional, por ejemplo, como ya se mencionó someramente, los riesgos asociados a las actividades productivas en el departamento, son claros, empero, no puede decirse que la miseria haya sido erradicada de los territorios donde simultáneamente se produce socialmente la riqueza. En palabras de Beck: *“Dicho con una fórmula: la miseria es jerárquica, el smog es democrático”* (Beck, 1998, pág. 46). Ahora más bien, se tienen en muchos contextos, riesgos asociados a ambos fenómenos (riesgos por condiciones de pobreza y riesgos asociados a la producción social de la riqueza). Esta situación es consecuencia de un problema nacional que claramente queda expresado en algunas cifras oficiales:

(Portafolio, 2021) expresa que: Reducir la desigualdad, de la mano con los índices de pobreza y mejores condiciones de vida, es una de las principales metas que se ha puesto Colombia en diferentes ámbitos. El Banco Mundial presentó un informe, ‘Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia’, en el que señala que el país está entre los más desiguales a nivel global. En 2019, previo a la pandemia, el nivel de desigualdad de Colombia medido por el coeficiente de Gini (0,53), fue el más alto de los países de la Oede, y además, se ubica también como el segundo más alto en la región, solo superado por Brasil” (Portafolio, 2021, pág. 2).

La exagerada situación de desigualdad, hace que en el país cohabiten, los muy claros riesgos asociados a la miseria, con la creciente oleada de riesgos resultados de la producción social de riqueza. Se trae a colación esta problemática ya que es pertinente que la Jefatura de Gestión del riesgo de Desastres, reconozca estos temas como fundamentales en sus planes y agendas, para que se construyan rutas de trabajo conjunto con el propósito de avanzar en estas demandadas presentes en la normativa vigente de la Gestión del Riesgo de Desastres. Desde este punto de vista, es posible afirmar que el sistema es un actor pasivo frente a dramas relacionados con condiciones de pésima distribución de la riqueza, que se traducen en inestabilidad económica, cultural, y por supuesto en un gran detonante de riesgos de diferente origen. Esta situación se tratará más adelante.

Aunque dicho sea de paso, que la promesa de desarrollo económico que trae consigo el avance científico-técnico, deja a su vez una cantidad considerable de nuevos riesgos de los que hoy se percatan las personas en los países más adelantados de Europa occidental, y a pesar de que es evidente que estamos lejos de llegar a cierta estabilidad económica como país, es necesario que se empiece a pensar en qué hacer con las consecuencias adversas que deja a su paso la explotación del territorio, principalmente de recursos naturales no renovables. Se entiende que a los ojos de los más beneficiados de las lúidas actividades económicas, estos daños sean mínimos y se empeñen en esconder sus verdaderas consecuencias, incluso haciendo uso de la ciencia para mantener dicha farsa.

“Estos riesgos causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles, se basan en interpretaciones causales, por lo que sólo se establecen en el saber (científico o anticientífico) de ellos, y en el saber pueden ser transformados, ampliados o

reducidos, dramatizados o minimizados, por lo que están abiertos en una medida especial a los procesos sociales de definición” (Beck, 1998, pág. 28).

A pesar de todo, se mantiene la expectativa frente a la posibilidad de que en un futuro próximo, se obtenga mayor claridad frente a los procesos de producción para poder gestionar sus riesgos de manera más clara y efectiva a la par que se logran mayores progresos en la calidad de vida de los seres humanos en todo el departamento y el país.

El problema de las actas

La Jefatura de Gestión del riesgo de Desastres de Caldas, realiza multitud de intervenciones y reuniones tanto a nivel regional como departamental. Muchas de estas interacciones tienen correspondencia con la coordinación de procesos de planificación municipal de gestión del riesgo. Por ejemplo, el desarrollo de una reunión para recomendar y pautar la construcción de los planes municipales de gestión del riesgo de desastres. Es necesario que se cuente con actas o memorias de estos eventos que sirvan de respaldo para llevar estadísticas e insumos para futuros procesos, además que contribuyan a contar con registro escrito de las responsabilidades adquiridas por parte de los participantes de dichos eventos.

De igual forma, se insta a la Jefatura a realizar estos registros en cada una de las emergencias que suelen presentarse en el departamento, se den estas ellas por actividad laboral en el sector minero, incendios urbanos o forestales, inundaciones y accidentes de tránsito, avenidas torrenciales, desprendimiento de laúdes, entre otros, para que dichas memorias aporten a la construcción de rutas de atención a emergencias determinadas. Se sugiere que estas memorias sean detalladas y especifiquen las necesidades e imaginarios de las personas afectadas en el momento de la emergencia. En ellas debe señalarse también las contingencias que se presenten

en la atención de estas emergencias y/o desastres. Esto con la intención de que se sistematicen mejor las intervenciones, y se minimice cada vez más la cantidad de posibles equivocaciones al momento de la atención.

Que se tenga presente con exactitud las opiniones de las personas atendidas en situación de emergencia, serviría de respaldo para conocer mucho mejor y de la fuente directa, los posibles motivos de un hecho riesgoso, la percepción previa ante el mismo, o la forma en qué reaccionan las personas en esas situaciones determinadas de amenaza o desastre. Es invaluable, la posibilidad de obtener información de este tipo, para la construcción de planes de conocimiento y reducción del riesgo centrados en la experiencia propia de la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas. Esta información, debería estar presente en la construcción de los planes municipales y departamentales de gestión riesgo de desastres.

De manera similar, debería sistematizarse la organización de eventos tales como: ferias, foros, congresos y semanas conmemorativas. Esta información, de quedar bien recopilada, facilitaría la organización futura de esos mismos eventos, o quedarían de referencia para el desarrollo de otras actividades similares. Esto en la medida en que se conserve la estructura, perfil de invitados, y protocolos para la realización de dichos eventos en diferentes momentos.

Ausencia de planes de trabajo con el sector privado

Es una debilidad latente de la JDGRD de Caldas, el que no exista rutas de trabajo ni consolidadas ni incipientes, con el sector privado de la economía. Se sabe que el gremio empresarial formal, suele contar con personal cualificado en seguridad y salud en el trabajo, el cual normalmente se encarga de evaluar y reducir los riesgos de cada actividad laboral particular, sin embargo, desde una perspectiva más holística e institucionalizada, la gestión del riesgo debe traspasar cada uno

de los riesgos presentes en la sociedad, con el fin de obtener una noción general y particular de las amenazas, y la forma en que se reconocen, reducen y atienden en los casos en que se traducen en emergencias.

Aparte de ello, como ya se mencionó, el sector privado, ya sea formal o informal, se encuentra inmerso en una dinámica constante de riesgos que son “ignorados” por el Sistema Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, y como se ha venido indicando, los riesgos de la producción privada deben ser necesariamente distribuidos socialmente. Esto implica directamente a territorios y personas ajenas a la cadena de producción, por ello es menester que se ponga en el panorama de la autoridad departamental administradora del riesgo, la construcción de Planes de Gestión del Riesgo de Desastres Empresarial, que se encuentren ligados al Sistema de Gestión del Riesgo del departamento. Esta recomendación, surge basada en lo depositado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, los marcos internacionales de acción y el vacío que existe al respecto en la jefatura y su PDGRD.⁷

El problema de la falta de implementación del enfoque étnico y de género en la gestión del riesgo en Caldas.

El enfoque diferencial, centrado en las comunidades étnicas y de género, es un requisito en el cual se hace un fuerte énfasis desde los instrumentos legales y de planificación del riesgo de desastres. A pesar de ello, en los esfuerzos realizados por la Jefatura de Gestión del Riesgo de Desastres de Caldas, aún no son claras las estrategias de inclusión que se adopta para implementar este requisito y necesidad fundamental. Puede percibirse desde un punto de vista interpretativo, que debido a arraigadas convicciones culturales e institucionales, el reconocimiento de saberes ancestrales como conocimientos válidos y valiosos para la

⁷ Plan Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres

elaboración de medidas especiales y lograr un mejor conocimiento del riesgo, no pasa de ser asimilado por la institucionalidad como parte de un discurso que debe replicarse en caso de ser necesario. La actitud frecuente frente a esta situación, no es problema exclusivo de la Jefatura en cuestión, y es de entender, puesto que se evidencia una clara debilidad en el número de profesionales de planta y la ausencia de personal capacitado en dar comprensión a las dinámicas étnicas e históricas y la importancia que tienen en la construcción de su territorio. A este inconveniente, se suman el carácter colonial de nuestras instituciones, donde la perspectiva e inclusión de las representaciones de las minorías étnicas, son un saludo a la bandera, como comúnmente suele decirse.

Con la inclusión de las mujeres en todas sus representaciones, no ocurre nada diferente a lo que pasa con las minorías étnicas. Para este caso particular, es especialmente enfatizada por la norma, la necesidad de que se incluya a esta población en todos los momentos de la gestión del riesgo de desastres, sin embargo, tampoco existe, ni ha existido, proyectos directos que vayan dirigidos a incluir a la mujer caldense en: procesos de identificación de personas en riesgos especiales por diferentes fenómenos, entre ellos la violencia de género (debería existir proyectos con secretarías e instituciones a fines); Procesos organizativos y regionales de mujeres formadas en los tres momentos de la gestión del riesgo de desastres; formación de mujeres en la elaboración de planes de riesgo de género; procesos formativos en el tratamiento de riesgos relacionados con la desigualdad laboral, salarial y social, entre otros procesos en los que debería tener incidencia el enfoque de género.

Sin embargo, debido al carácter patriarcal de la disposición de los recursos económicos y burocráticos, la inclusión de la perspectiva de género se ubica en la última posibilidad de

implementación, y sólo suele generar un poco de rubor a los encargados de incorporarlo en las escasas ocasiones que alguna persona o autoridad, menciona algo al respecto.

Falta de interdisciplinariedad

Ya se ha señalado, la no poca cantidad de problemas que surge en algunas instituciones a falta de analizar desde distintas perspectivas profesionales las problemáticas relacionadas con actividades determinadas, más aún, cuando dicho campo de estudio involucra la acción humana. Algunas de las ineficiencias ya mencionadas con relación a la gestión del riesgo en el departamento, suelen tener su origen en la incapacidad de poder ver los problemas que nos compete, desde diferentes enfoques disciplinarios. Debe reconocerse que la gestión del riesgo a nivel departamental, es especialmente fuerte en el tratamiento del riesgo desde el punto de vista de las ciencias exactas. La comprensión geológica, sísmica, fluvial e ingenieril son aspectos favorables y fortalecidos por la JEGERD de Caldas, y cabe reconocer los logros alcanzados para seguir trabajando; continuar avanzando al respecto.

Sin embargo, es también menester, con base en las debilidades identificadas, trabajar por el fortalecimiento de la Jefatura de Gestión del riesgo de Desastres en temas relacionados con las dinámicas étnicas, de género y comportamentales, ya que muestran gran endeblez en la ejecución de proyectos adelantados hasta ahora.

Para lograr poner en el centro del problema estas expresiones no propias de las ciencias exactas en la gestión del riesgo, es necesario que se otorgue más importancia a las dinámicas humanas que se perciben en el ejercicio de reconocimiento del riesgo desde una perspectiva complementaria. Para ello es fundamental: 1) que se amplíe el personal capacitado en el tratamiento e investigación de problemáticas humanas que estén en relación con la gestión del

riesgo de desastres; 2) que se tenga en cuenta estas investigaciones y aportes de dichos profesionales en la aplicabilidad de los planes de conocimiento y reducción del riesgo de desastres. Estas recomendaciones tienen como fin intentar democratizar y diversificar la de Gestión del Riesgo de Desastres, para que esta deje de ser abarcada como una misión esencialmente material, en la que el componente humano-comportamental; gran protagonista de las situaciones de riesgo, se ponga en el centro de la resolución y tratamiento del riesgo de acuerdo a su particularidad económica, religiosa y cultural, ya que no suele evaluarse ni incluirse en el tratamiento del riesgo, a pesar de ser bastante sugerido normativamente. Mejorar en este aspecto, hará que se tengan menos desaciertos en el tratamiento del riesgo de Desastres en el Departamento de Caldas.

Sociedad global del riesgo

En la sociedad contemporánea, es necesario se piense en nuevas formas de comprender el riesgo. Desde la perspectiva de Ulrich Beck, la forma en que actualmente se está dando tratamiento al riesgo es insuficiente si se pretende gestionar de forma holística y efectiva el mismo. La manera en que se presenta el riesgo en las diferentes épocas, varía de unas a otras por razones lógicas, especialmente debido a las formas de reproducción de la vida. Los riesgos en la actualidad aunque siguen siendo perceptibles, es decir, evidentes fácticamente, en el momento civilizatorio actual coexisten con ellos, riesgos que no son posibles percibir a simple vista, por ejemplo, el consumo de alimentos esenciales contaminados con sustancias tóxicas suministradas en toda la cadena de producción, la amenaza por mala calidad del aire, el consumo de agua contaminada, entre muchas otras cantidades de riesgos que permanecen latentes.

Hoy puede decirse que gran parte de los riesgos actuales tienen su origen en la sobreproducción industrial que amenaza no solo la vida de los seres humanos en un sitio específico, sino a la

totalidad de la vida en la tierra. En la teoría de Beck, se entienden los riesgos contemporáneos como producto global de la locomotora industrial que bajo las banderas del progreso, amparan la producción de riesgos también globales. No importa si los mismos aparecen con el fin para alimentar la insaciable maquinaria mundial de la guerra.

El riesgo como amenaza global, era hasta hace muy poco tiempo sólo un “rumor de conspiración en contra del progreso”, sin embargo, ante la evidencia, se hizo insostenible para los interesados del “progreso”, la mentira que terminó desplomándose sobre ellos. Actualmente, el debate gira en torno al reparto de los riesgos en el panorama global, aunque a la larga y sin excepción, todos seremos afectados.

“El efecto bumerang lo quiere así: también se paran las máquinas de las industrias causadoras. Pero no sólo ellas. El smog no toma en consideración el principio de la causación. Globalizando e igualando, afecta a todos, con independencia de la participación en la producción de smog. Sin duda, el smog no es un medio propagandístico para los balnearios” (Beck, 1998, pág. 43).

Las afecciones de las que aquí se habla no son sólo de tipo ecológico, sino que también a la larga la naturaleza ya degradada, asestará un gran golpe a los intereses de los principales productores acumuladores de riqueza y riesgo, en la medida en que la vida ya degradada no significará más que la pérdida absoluta de fuentes orgánicas de producción de la riqueza. Nuevamente, esta pérdida se traduce en riesgo de más posibilidad de inseguridad alimentaria y económica para todas las personas, en sitios específicos y a escala global.

“Así pues, el efecto bumerang no tiene que plasmarse sólo en la amenaza directa de la vida, sino también en medios delegados: el dinero, las propiedades, la legitimación. Este efecto golpea no sólo al causador individual de una manera retroactiva directa; también implica a todos los

globalizando e igualando: la muerte de los bosques no sólo hace desaparecer especies de pájaros completas, sino que también reduce el valor económico de la posesión del bosque y de la tierra” (Beck, 1998, pág. 44).

De forma errónea, se piensa que el riesgo que genera la destrucción ambiental sólo afecta en estos términos, parece que se ignorase que también las fuentes de valor pierden sucesivamente su capacidad de producción hasta que dejan de ser útiles y se esfuma totalmente su valor originario. Es fundamental y urgente, que el sistema global de tratamiento de riesgo asuma una postura radical (desde la raíz) en la identificación del riesgo, dejando de lado los intereses particulares, si se quiere realmente mitigar la destrucción en masa de todos los ecosistemas y vida en el planeta.

Producción y reproducción de los desastres. Sectores urbanos de alta vulnerabilidad

Desde un punto de vista mucho más localizado; en espacio y particularidad del riesgo, las diferentes amenazas que suelen estar presentes en las particularidades regionales a nivel tanto micro como macro, no son apariciones al azar, sino que más bien, debe reconocerse su intencionalidad desde una comprensión holística. Ha sido objeto de estudio de diferentes intelectuales y académicos a lo largo de la historia, el hecho de la desigualdad y sus consecuencias en diferentes sectores y sociedades.

Las entidades encargadas del tratamiento del riesgo no han sido ajenas a este problema en la construcción teórica de planes de gestión, sin embargo, en casos como el de nuestro departamento, no existe esfuerzo claro por tener esta problemática en la lista del conocimiento del riesgo de desastres. Es común que se piense que esta situación no compete a este organismo, aunque los planes nacionales e internacionales lo tengan en centro del problema del riesgo. Debido a la falta de versatilidad, transversalidad y relaciones adecuadas con los diferentes

ministerios, el tratamiento del riesgo por el fenómeno de la pobreza y la desigualdad, no suele abordarse desde los entes encargados de la gestión del riesgo.

Para el profesor Gonzalo Lizarralde esta situación es desafortunada puesto que son muchas las acciones que se pueden y deben realizar desde estos organismos en cuanto a la producción y reproducción del riesgo de desastres. En unos de los tantos foros realizados por la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo de desastres, el profesor Lizarralde denotó la responsabilidad de estos organismos en la identificación y tratamiento de situaciones previas a los desastres en América Latina, tal como lo hace en su libro “Reconstrucción después de los desastres. De la emergencia a la sostenibilidad”. En su artículo “takeholder participation and incremental housing in subsidized housing projects in Colombia and South Africa” “Participación de las partes interesadas y vivienda en protección oficial. Proyectos de vivienda en Colombia y Sudáfrica” señala:

“Los mercados de vivienda de bajo costo en los países en desarrollo son a menudo distorsionados y, por tanto, permiten déficit habitacionales que reducen la posibilidad de encontrar alojamiento asequible para las familias más pobres La distorsión del mercado de la vivienda está relacionada con la distorsión del mercado de tierras y de capitales, así como con condiciones particulares del sector de la edificación” (Lizarralde, 2010, pág. 176) .

En términos de Lizarralde, existen en América Latina una serie de barrios y sectores urbanos de diferentes países, que son para las entidades de gestión del riesgo y los gobiernos en general, poblaciones invisibles. Estos suelen ser barrios de origen popular de los cuales no se lleva controles de construcción, arrendamientos, etcétera. Con los censos nacionales sólo se les otorga la etiqueta de cifras. Es frecuente que no se tenga conocimiento sobre ¿cómo se fabrican las

viviendas? ¿Quiénes las fabrican? ¿Quiénes las habitan? ¿Por qué se fabrican de ese modo? ¿Cuánto cuestan? ¿Quiénes son los dueños de esos “proyectos inmobiliarios”? Entre otras preguntas que suelen quedar en el aire a la hora de gestionar el riesgo de desastres. Con respecto a la problemática de la construcción de barrios marginales el autor asevera:

“En cuanto a los mercados de suelo, Ferguson y Navarrete (2003b) afirman que el desarrollo del suelo es un aspecto clave para resolver el problema cuantitativo y déficit cualitativo de vivienda en los países en desarrollo, y una herramienta particularmente importante para detener la formación de barrios marginales” (Lizarralde, 2010, pág. 175).

Es frecuente la construcción de viviendas informales, especialmente en las periferias de los centros urbanos de los grandes municipios y ciudades. Este tipo de situaciones suele generar constantes emergencias en las diferentes ciudades del país, en Manizales, por ejemplo, ha dejados miles de afectados y barrios devastados, sin embargo frente a dicha situación, suele sólo gestionarse el riesgo mediante acciones de desalojo, y atendiendo desastres ya ocurridos. Frente a acciones previas y contundentes con respecto a este tema y población, el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, no realiza en Caldas acciones diferentes a las ya mencionadas.

En Caldas y Colombia, existen otros municipios con barrios de altas amenazas por esta situación, sin embargo, se tiene poca información (más allá de los censos, muchas veces imprecisos) de ¿cómo se construyen estos barrios?; ¿cuáles son sus dinámicas culturales?; ¿Cuáles son sus actividades y horarios? Este tipo de preguntas, son esenciales para comprender el riesgo desde la perspectiva de Lizarralde, que para fin de las presentes observaciones, son de gran valor.

Regularmente, según Lizarralde, estos barrios invisibles son construidos en zonas de altos y variados riesgos. Para su construcción existe, según él, un sistema inmobiliario también

invisible, puesto que las autoridades ignoran a propósito este “importante” sector financiero que suele estar detrás de esos paupérrimos proyectos de vivienda. Desde un punto de vista crítico, este es un círculo vicioso racionalmente nutrido, puesto que a estos proyectos y personas suele dárseles la espalda desde las políticas oficiales de viviendas y los procesos de Prevención del Riesgo, para que sea posible la mafia de las inmobiliarias invisibles. Sólo en momentos de tragedia se les da relativa importancia; antes no suelen estar en el panorama del tratamiento del riesgo, ni en los programas públicos de bienestar social, o a fines.

Normalmente desde la gestión del riesgo, nos olvidamos de esas viviendas también construidas por seres humanos en condiciones y momentos específicos. Teniendo en cuenta los aportes de Lizarralde, estas construcciones que no suelen contar con la dirección de ingenieros, arquitectos u otros profesionales pertinentes, deberían ser visualizadas por los organismos pertinentes, entre ellos funcionarios de las Jefaturas de Gestión del Riesgo de Desastres, para trabajar con ellos en la reducción del riesgo en las construcciones.

Por otro lado, para las personas que apuestan todo lo que tienen en estos proyectos, o habitan de alquiler en esas viviendas, las amenazas naturales o antropológicas asociadas a este riesgo, no son reales o prioritarias debido a que el riesgo de morir por inanición o desnutrición es más real e inmediato que el que se les puede llegar a anunciar desde las instituciones encargadas. En contraste con lo que se piensa desde los entes oficiales, las personas ven como un aumento de la amenaza, las obras de infraestructuras que suelen construirse para mitigar esos riesgos. Esto debido a que en muchos casos, las reubicaciones forzadas, sea por intereses comerciales en los territorios que los residentes habitan, o por otros motivos, la reducción de esos riesgos, suelen arrojarlos a otros asociados con la pérdida de las fuentes de sustento, profundización de las condiciones de abandono por parte del estado, falta de oportunidades, hambre, criminalidad,

etcétera. Un ejemplo vivo de ello, puede ser el megaproyecto de la ex comuna de San José, en la ciudad de Manizales.

Por ello, es importante que antes de hablar de riesgo de desastres o reducción del cambio climático y alza de la temperatura global, a estas personas se les proporcionen oportunidades reales, ya que para ellos, el resto sólo son discursos vacíos. Siguiendo la idea del autor aludido, sus derechos y libertades son también invisibles. Y no se entienda aquí que con proporcionar oportunidades se está haciendo referencia a la entrega de subsidios o al sustento de estas personas por parte del Estado, sino que más bien nos remitamos a algunos ejemplos de la historia de nuestro país. Una idea de lo que se propone, la recoge Lizarralde en las memorias de lo ocurrido después del desastre en la ciudad Armenia en 1999, en donde para la reconstrucción de la ciudad, debido a la escasez de mano de obra profesional, hubo la necesidad de articular la mano de obra informal y profesional con la intención de avanzar en la reconstrucción efectiva de la ciudad. Se realizaron procesos de formación en marcha a los obreros informales, además de veedurías de control a las construcciones, con el propósito de garantizar la reconstrucción adecuada y pronta de la ciudad (normas de sismo-resistencia, requisitos arquitectónicos fundamentales, etcétera). Este es un claro ejemplo de la posibilidad de acompañar procesos y reducir los riesgos cuando existe voluntad política de hacerlo. Por otro lado, se entregó dinero a grupos comunales y organizaciones comunitarias legalmente establecidas, para que junto a otras instituciones construyeran obras públicas para mitigar el riesgo de desastres, se obtuvo la sorpresa de que muchas de estas obras no fueron viviendas ni obras de contención geológica, sino beneficiaderos comunitarios para el procesamiento del café y otras construcciones que fueran de utilidad para mejorar la calidad del empleo de las personas involucradas.

De este modo, queda la lección a los entes oficiales de gestión del riesgo, que dar un buen manejo al riesgo no implica únicamente instalar estaciones sismológicas, meteorológicas, y sembrar terror en las personas hacia las amenazas existentes, sino que también debe incidirse en las condiciones de vida de las personas que se encuentran mayormente expuestas a estos riesgos invisibles para las Jefaturas y unidades de Gestión del riesgo. Se requiere también, para lograr una real mitigación, fortalecer los sistemas públicos de bienestar que contribuya a dar trámite a la altura de estas necesidades, muy al contrario de lo que proponen los gobiernos de ala neoliberal. De otra forma, el SNGRD no podrá lograr un tratamiento integral y exitoso del mismo.

Conclusiones

La Secretaría de Medio Ambiente de Caldas, a la cual se encuentra adscrita actualmente la Jefatura Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, cuenta con una gama de fortalezas y éxitos tempranos, teniendo en cuenta que hasta el momento sólo ha transcurrido un año desde su aparición en el panorama regional. A pesar de estos logros, tanto en materia ambiental como de gestión del riesgo de desastres, se tiene retos importantes por delante. Este escrito se ha centrado especialmente, en realizar apreciaciones a esta última (JDGRD).

En estas consideraciones, se encontró que con el transcurrir del tiempo se ha obtenido logros importantes en materia de tratamiento del riesgo, como es la aparición misma del sistema en el año 1986 y su evolución en el tiempo a partir de entonces. Ha habido una transformación importante en materia de gestión del riesgo a nivel nacional, en consonancia siempre con los hallazgos y exigencias internacionales como lo son los marcos de acción, convenciones y tratados con relación al manejo del riesgo. Colombia históricamente ha sido un país juicioso en la actualización normativa de las leyes de manejo del riesgo de desastres; suele acatar

rápidamente (en el papel) lo que sugiere el sistema global del manejo del riesgo. Leyes como la actual 1523 del año 2012, dan cuenta de ello.

Sin embargo, estos ajustes normativos, aunque históricamente han aportado de manera relevante a la transformación formal de los sistemas nacional y departamental de manejo del riesgo, su insuficiencia en la aplicabilidad es un secreto a voces, puesto que no son claramente ejecutados sus lineamientos, artículos y tampoco los instrumentos de planificación. A esta desafortunada situación, se suma la clara falta de compromiso de los entes privados, organismos estatales, dependencias municipales y la sociedad en general con el tratamiento del riesgo, lo que hace que a pesar de los esfuerzos de la Jefatura caldense de Gestión del Riesgo, se conserve en la práctica una actitud asistencialista frente a la ocurrencia de emergencias y desastres.

Por su parte, la Jefatura cuenta con una gama de fortalezas que gravitan entorno al nivel de respuesta ante las emergencias, la cualificación técnica de los profesionales, la calidad de sus equipos para la intervención, su capacidad para articular los organismos de socorro y la existencia de un centro logístico, entre algunas otras. Coexisten con estas fortalezas, otras debilidades en las que se decidió centrar la atención con el propósito de trabajar con ahínco en la reducción del riesgo de ignorarlas.

Dichas debilidades, son en ocasiones imperceptibles por los organismos que las padecen, es por ello que la Jefatura Caldense de Gestión del Riesgo de Desastres, toma iniciativas como estas que le sirvan de autoevaluación. De entre los hallazgos más importantes que se encontró, se resalta la gran cantidad de nuevas amenazas y riesgos con los que se convive en el departamento en la actualidad; además de su tendencia a elevarse exponencialmente si no obviamos las consecuencias del cambio climático y sus efectos nefastos sobre el ecosistema planetario. Queda

además un gran reto por delante, si se tiene en cuenta que este riesgo debe intentar redistribuirse de forma un poco más neutral, de ser la intención del sistema, dar un paso positivo hacia una mejor gestión del riesgo de desastres en Caldas. A propósito de esto último, se enuncia en relación con el hecho de que los riesgos más inmediatos y previsibles, recaen siempre sobre los fragmentos de clase social más golpeados con los otros tipos de amenazas. La amplia mayoría de emergencias y calamidades que suele atenderse en barrios patibularios y comunidades más empobrecidas, dan cuenta de ello.

De las debilidades identificadas, las más significativas puestas sobre la superficie de este informe, se presentan en la siguiente tabla.

Debilidades y aspectos a mejorar por parte de la JEGERD de Caldas
1. Ausencia de autoanálisis reflexivo y crítico
2. Falta de comprensión del riesgo como procesos acumulativos (especialmente para procesos productivos)
3. Ausencia de planes y acciones concretas de trabajo con minorías étnicas
4. Ausencia de programas con enfoque de género
5. Debilidad en las relaciones interinstitucionales (ministerios, secretarías y sector privado)
6. Ausencia de planes y vínculos institucionales de lucha contra la pobreza
7. No existen programas de Gestión del Riesgo de Desastres con el sector minero y otros sectores informales
8. No acompañamiento a la construcción de barrios urbanos informales ni acciones claras de gestión riesgo de desastres en los mismos.
9. No se realizan actas o memorias de emergencias, eventos y reuniones atendidas o realizadas
10. Es necesario que se fortalezca la interdisciplinariedad en la JEGRD con la intención de ejecutar más y mejores procesos que obedezcan a los instrumentos nacionales de planificación (identificar riesgos culturales, territoriales, por violencia, desnutrición)

Tabla 1. Debilidades y aspectos a mejorar

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Acevedo, A., & Vargas, F. (2000). Reseña de "Sociología del riesgo" de Niklas Luhmann. *Redalyc.org*, 150.
- Allan Lavell . (2001). Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de. En A. Lavell, *Desastres y Desarrollo: Hacia un Entendimiento de las Formas de* (pág. 4). Ginebra: Falsco.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- CDGRD . (2017). Plan Departamental de Gestión del riesgo de Desastres. En CDGRD, *Plan Departamental de Gestión del riesgo de Desastres* (págs. 60-62). Manizales: Gobernación de Caldas.
- Corpocaldas. (2012). *susceptibilidad por remoción en masa*. Manizales: Corpocaldas.
- Dasastres, D. N. (1998). Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres . En D. N. Dasastres, *Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres* (pág. 7). Bogotá: MINISTERIO DEL INTERIOR.
- Desastres, C. D. (2017). Plan departamentalde Gestión del riesgo. En C. D. Desastres, *Plan departamentalde Gestión del riesgo* (pág. 76). Manizales.
- Desastres, C. M. (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. En C. M. Desastres, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015* (pág. 3). Hyogo: Marco de accion Hyogo.

- DESASTRES, D. N. (1998). Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En D. N. DESASTRES, *Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres* (págs. 10-11). Bogotá: MINISTERIO DEL INTERIOR.
- Desastres, S. N. (2015). Plan Nacional de Gestión del riesgo de desastres. En S. N. Desastres, *Plan Nacional de Gestión del riesgo de desastres* (págs. 8-10). Bogotá: Unidad Nacional de gestión del riesgo.
- Lavell, A. (2003). Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición . *Quórum*, 1.
- Loaiza, R. N. (2018). Ni una norma más. *Vanguardia*, 1.
- Nations, U. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. En U. Nations, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (pág. 5). Sendai: United Nations.
- Portafolio. (27 de 10 de 2021). Colombia, el segundo país más desigual en América Latina. *Colombia, el segundo país más desigual en América Latina*, págs. 1-2.
- REPÚBLICA, C. D. (2012). LEY 1523 DE 2012 . En C. D. REPÚBLICA, *LEY 1523 DE 2012* (págs. 2-6). BOGOTÁ: CONGRESO DE LA REPÚBLICA .
- REPÚBLICA, P. D. (1998). DECRETO 93 DE 1998. En P. D. REPÚBLICA, *DECRETO 93 DE 1998* (págs. 1-2). BOGOTÁ: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.
- Veíta, G. (2021). EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCEPCIÓN DE LA. *Kawsaypacha*, 70.