



Dra. Marta Isabel Castañeda Curvelo
Procuradora General de la Nación

Dra. María Consuelo Cruz
Viceprocuradora General de la Nación (E)

Dr. Christian José Mora Padilla
Director Instituto de Estudios del Ministerio Público



ROSTROS & RASTROS
Justicia, comunidad y responsabilidad social

Revista del Observatorio de DD. HH. del
instituto de Estudios del Ministerio Público

Año 8 / N° 17 / Julio -Diciembre de 2016
Publicación semestral

Director
Miguel Álvarez-Correa Guyader-Cohen

Editor
Instituto de Estudios del Ministerio Público
Carrera 5 N° 15 -80 P 16
Bogotá, D. C., Colombia
PBX (l) 587 87 50 Exts. 11621

Coordinación Editorial
Gary Hernández Guerrero

Diseño de portada y diagramación
Natalia del Pilar Cerón Franco

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia, Diciembre de 2016

Escríbenos sus comentarios a:
rostrosyastros@procuraduria.gov.co

Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad
de sus autores y no comprometen al instituto de Estudios
del Ministerio Público

ISSN: 2027-3029

ROSTROS & RASTROS

Comité editorial

Neill Felipe Cubides Ariza
(Colombia) Ingeniero Financiero
Especialista en Diseño de Soluciones
Financieras Magíster en Administración
Dirección Nacional de Investigaciones
Especiales Procuraduría General de la Nación.
ncubides@procuraduria.gov.co

E. Miguel Álvarez-Correa Guayader
(Colombia) Antropología con formación
en Derecho, Minor's en Economía,
Especialización en Derecho de Menores,
Maestría en Psicología, Coordinador
Observatorio de OSPA y del SRPA del
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
cmiguel.a@gmail.com

Luis Enrique Martínez Ballén
(Colombia) Sociólogo Especialista
en Derecho del Potencial Humano
Jefe de División de Investigaciones
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos
del Instituto de Estudios del Ministerio
Público, Procuraduría General de la Nación.
lmartinezb@procuraduria.gov.co

Arturo Ronderos Salgado
(Colombia) Abogado Especializado
en Derecho Público y en Derecho
Disciplinario Jefe de División de
Capacitación Instituto de Estudios del
Ministerio Público, Procuraduría General
de la Nación.
aronderos@procuraduria.gov.co

Omar Vivas Cortés
(Colombia) Administrador Público
Magíster en Estudios Políticos, Estudiante
Doctorado en Estudios Políticos.
Investigador División de Investigaciones
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos
del Instituto de Estudios del Ministerio
Público, Procuraduría General de la Nación.
oavivasc@procuraduria.gov.co

Rafael de Jesús Bautista Mena
(República Dominicana) Físico, Doctorado
en Física, Doctorado en Administración
Pública Universidad de los Andes.
rbautist@uniandes.edu.co

Wálter Rafael Azula Trajano
(Colombia) Sociólogo Magíster en
Sociología de la Educación. Universidad
Distrital. Investigación IEMP.
walter.azula@gmail.com

Comité de Árbitros

E. Miguel Álvarez-Correa Guyader-Cohen
(Colombia) Antropología con formación
en Derecho, Minor's en Economía,
Especialización en Derecho de Menores,
Maestría en Psicología, Coordinador
Observatorio de SPA y del SRPA del
Instituto de Estudios del Ministerio Público,
Procuraduría General de la Nación.
cmiguel.a@gmail.com

Darío Castillo Sandoval
(Colombia) Economista, Magíster en
Desarrollo Rural Docente e investigador
Universidad Javeriana, Facultades de Estudios
Ambientales y Rurales
dariocastillo@gmail.com

César Sánchez Álvarez
(España) Trabajador Social, Economista,
Magíster en Cooperación al Desarrollo y
Doctorado en Economía Social. Universidad
de Castilla y Universidad de Valencia
csa.puj@gmail.com

Humberto José Silva Nigrinis
(Colombia) Abogado Master of Public
Management. Asesor Procuraduría Delegada
para la Defensa de los Derechos de la
Infancia, la Adolescencia y la Familia.
hjsilva@procuraduria.gov.co

Mónica Vega Solano
(Colombia) Comunicadora Social- Periodista.
Especialista en televisión con énfasis en
documentales. Asesora Instituto de Estudios
del Ministerio Público, Procuraduría General
de la Nación.
movega@procuraduria.gov.co

Gabriel Mora Restrepo
(Colombia) Abogado, Doctorado por la
Universidad Austral, Buenos Aires, Argentina.
Estudios avanzados en Filosofía Jurídica:
University of Notre Dame, Indiana, USA
Director Maestría Derecho Constitucional
Universidad de la Sabana
gabriel.mora@unisabana.edu.co

Adriana Otálora Buitrago
(Colombia) Economista y politóloga,
Magíster en Educación y Desarrollo Humano,
Doctorado en Estudios Políticos. Docente
Universidad de la Salle y Colegio Mayor
de Nuestra Señora del Rosario. Editora de
la Revista Equidad y Desarrollo Indexada
Categoría Colciencias.
adrianaotalora@gmail.com

En esta edición

INVESTIGACIÓN

- 4 *Más que una sanción, una disposición de política pública sin apoyo del Estado
La amonestación como sentencia judicial y acción preventiva para
adolescentes infractores de la ley penal, marzo 2007-septiembre 2016*
MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G

INVESTIGACIÓN

- 13 *Hacia una política pública en discapacidad*
WÁLTER RAFAEL AZULA TRAJANO

INVESTIGACIÓN

- 18 *Modelos de reducción del riesgo de desastres por amenazas naturales
con perspectiva comunitaria: una revisión 2005-2015*
LUZ MARINA ESPINOSA G

INVESTIGACIÓN

- 27 *Historia crítica de la figura Zonas de Reserva Campesina*
RAFAEL CARO E.

ENSAYO

- 36 *Del sacrificio de los derechos al derecho a la paz*
LUIS ANDRÉS JIMÉNEZ P.

INVESTIGACIÓN

- 42 *La gestión intercultural del riesgo de desastres:
Una necesidad imperante en contextos multiculturales
Aproximaciones a una lectura desde el contexto del territorio de Páez,
Cauca*
ESTUDIANTE: RICARDO AGUDELO SALAZAR

INVESTIGACIÓN

- 47 *Identificación de riesgos en el servicio público de acueducto en caldas*
ANYELA PATRICIA QUINTERO ZULUAGA

Presentación

*“Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo”
(Benjamín Franklin, 1706-1790) I.*

En este abreboca del número 17 de Rostros & Rastros, consciente de que todos deseamos abordar lo antes posible el barco de nuevas propuestas, me limitaré en resaltar, a nuestros lectores, tres aspectos que considero determinantes en la elaboración de cualquier proyecto de vida y, por ende, en la construcción y en el sostenimiento de una producción serial como lo es una revista científica.

A saber:

- **La convicción.** Cualquiera sea la empresa o la aspiración a la que pretendamos, no hay nada más persuasivo que la seguridad con la cual elaboramos nuestra edificación. No importa para el obrero, las críticas negativas, sino la certeza de buscar un fin útil y noble.
- **La calidad.** Cualquier producto debe construirse sobre la búsqueda de la excelencia, y si bien no siempre se logra, debe ser nuestro propósito, nuestro anhelo; como alguna vez me decían mi padre y mis tíos, *“debes procurar ser el mejor, esto no quiere decir que lo consideras siempre, pero cuando te exiges al máximo, el producto suele ser bueno”*.
- **La constancia.** Cualquiera meta, no tendría futuro, si a los dos ejes anteriores se le sumaran la tenacidad, la perseverancia de sus promotores.

Son estos faros, los que nos animaron a seguir en esta propuesta ante cualquier adversidad, pero, así mismo, también representan los puntos de apoyo de todo investigador cuyo trabajo busca aportar nuevos conocimientos para la humanidad, en busca de un mundo mejor.

A todos, bienvenidos.

Miguel Álvarez-Correa G.
Director revista *Rostros & Rastros*

¹ Estadista y científico estadounidense.

Más que una sanción, una disposición de política pública sin apoyo del Estado

La amonestación como sentencia judicial y acción preventiva para adolescentes infractores de la ley penal, marzo 2007-septiembre 2016

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

AUTOR: MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.²

Introducción - Contextualización

En noviembre de 2006, se promulgó la Ley 1098 que ordenó al Instituto de Estudios del Ministerio Público la realización de los “cursos sobre derechos humanos y convivencia ciudadana”, dirigidos a los adolescentes infractores judicializados, y a quienes se les haya impuesto la medida conocida como *amonestación*.

Esta fue definida como “*la recriminación que la autoridad judicial le hace al adolescente sobre las consecuencias del hecho delictivo y la exigencia de la reparación del daño (...)*” (Ley 1098/2006:Art. 182), la cual es destinada en principio a quienes cometen infracciones leves. Se convirtió en la primera de las seis alternativas de sanción que el legislador le otorgó al juzgador.

Resumen.

El desarrollo de la sanción de amonestación, en el marco del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098/2006 (art. 182), le corresponde al Instituto de Estudios del Ministerio Público. Si bien su diseño se hizo en el marco del sistema de responsabilidad penal para adolescentes, sus alcances resultan más preventivos que represivos, motivo por el cual debería fortalecerse sus alcances como un medio de prevención secundaria. Se implementa aquí una breve etnografía y análisis de su desarrollo, y del insuficiente recurso que dispone para continuar a pesar de una ejecución óptima y resultados satisfactorios. En este texto, basado en el análisis y en los resultados investigativos actualizados, procede a ilustrar algunos aspectos de la medida, así como de sus alcances.

Palabras clave:

Amonestación, sanción, prevención del delito, política pública.

² Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minor's en Economía y Derecho de la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Máster en Psicología de la AIU. Actualmente, Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, de la sanción de Amonestación (Ley 1098/2007:Art. 182) desde sus inicios, y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia Comunitaria del Instituto de Estudios del Ministerio Público, adscrito a Colciencias. Ha publicado cuarenta y tres libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, sistema penal acusatorio, justicia transicional, sistema de responsabilidad para adolescentes, reubicación rural, delitos sexuales, tribus urbanas y conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario. Correo: c.miguel.a@gmail.com

El Código de Infancia y de Adolescencia hizo su estreno en los distritos judiciales de Bogotá y de Cali en marzo de 2007 y finalizó su instalación a lo largo del territorio nacional en diciembre de 2009 en San Andrés y Providencia, Villavicencio, Pasto, Quibdó, Yopal, Florencia y Arauca, complementando de esta forma el cubrimiento de las 32 divisiones judiciales que forman el país. De tal manera que en septiembre 2016 el SRPA³ llevaba nueve años y seis meses operando.

Para dar cumplimiento a este mandato, el IEMP⁴, división académica de la Procuraduría General de la Nación, ensambló una propuesta de trabajo sustantiva articulada a unos procedimientos y a una ruta de atención que permitió cumplir con el espíritu y las obligaciones de ley.

De esta manera, se impulsaron los cimientos de un sistema de información y de indicadores cualitativos y cuantitativos georreferenciables, para facilitar el registro, monitoreo y evaluación de los adolescentes atendidos, los ajustes requeridos en el modelo de trabajo adoptado⁵, y el desarrollo de investigaciones sobre las problemáticas conexas, que permitan proponer recomendaciones de política pública sobre el sistema.

Es en ese marco, apoyándonos en algunos de los registros disponibles correspondientes al período marzo 2007-septiembre 2016, en los resultados investigativos (Álvarez-Correa *et al.* 2011, 2012, 2014, 2015) y en las distintas actividades, producto de la labor del OSPA y OSRPA⁶ del IEMP, se buscará ilustrar aspectos de la amonestación como sanción y como ejercicio preventivo secundario, aplicado a lo largo del territorio nacional, centrándonos en variables tales como el estudio, el trabajo y la estructura familiar.

Sin la pretensión de segundas intenciones, el ejercicio impulsado con la amonestación mereció, por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la acotación de conformar la única sanción del SRPA, de las seis existentes, con indicadores⁷.

INVESTIGACIÓN

Résumé.

Le développement de la sanction « Réprimande », en vertu du Code de l'Enfance et de l'Adolescence, Loi 1098/2006 (Art. 182), appartient à l'Institut d'Études du Ministère Publique. Alors que sa conception a été faite dans le cadre du système de la responsabilité pénale pour les adolescents, son développement est plus préventif que répressif, raison pour laquelle elle devrait être renforcé. Une brève ethnographie et analyse de son développement est mis en œuvre. Dans cet article, basé sur l'analyse et les résultats des recherches développés à ce jour, nous cherchons illustrer certains aspects de la mesure et de son champ d'application.

Mots clés:

réprimande, punition, prévention du crime, politique publique.

³ Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente.

⁴ Instituto de Estudios del Ministerio Público.

⁵ La realidad de los adolescentes es dinámica; es tributaria de su realidad territorial, cultural, social, económica y familiar; está compuesto por un conjunto de factores, algunos estáticos y otros dinámicos que requieren constantes ajustes en su intervención.

⁶ Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

⁷ Entre estos, se encuentran aquellos producto del seguimiento post – sanción que se realiza a una muestra de los jóvenes que ya cumplieron con el curso. El insuficiente recurso, compromete aquí también la ampliación de la tarea.

DATOS GENERALES CON RESPECTO AL DESARROLLO DE LA AMONESTACIÓN, PERÍODO MARZO 2007-SEPTIEMBRE 2016	
Ítems	VARIABLES
Número de jóvenes atendidos	9.500 (9% de los jóvenes sancionados)
Número de municipios cubiertos	236 (21.45% del país)
Número de departamentos con jóvenes sancionados a amonestación	29 (90.65% del país)
Proporción de jóvenes masculinos vs. femeninos	76% (M) - 14% (F)
Adolescentes infractores amonestados con hijos	14%
Rangos de edades al ser proferido la sanción	16-17 años (50.4%), 18-19 años (24.3%), 14-15 años (19.2%), 20-25 años (6.1%).
Departamentos con más jóvenes sancionados a amonestación	Sucre (1), Huila (2), Cauca (3), Cundinamarca (4), Boyacá (5)

Fuente: IEMP 2016.

No obstante, el reconocimiento institucional de los logros obtenidos, el gobierno no ha apoyado financieramente la medida, por este motivo todos los esfuerzos realizados corren el riesgo de perderse a corto plazo. En efecto, para el año 2017 los recursos asignados son insuficientes para cubrir la demanda en constante crecimiento.

Desde el 2013 a la fecha la asignación presupuestal del programa ha sido la misma, se ha reducido la cantidad de cursos, en consecuencia se atienden más adolescentes en cada actividad debido a que el número de jóvenes ha aumentado, con las implicaciones pedagógicas negativas que ello conlleva. Esta situación también incrementa los costos del programa⁸.

Ahora bien, la meta para reducir la reincidencia y el crecimiento de la criminalidad en el sistema, correspondiente al 10% de la que se causa en el país, se ha visto comprometida por múltiples aspectos, entre los cuales, son de anotar:

- La frecuente no judicialización o no procesamiento de los jóvenes capturados producto de la engorrosa tramitología (policía nacional).
- La reasignación de fiscales de la jurisdicción penal de infancia y adolescencia a la jurisdicción de mayores, limitando de manera considerable la realización de imputaciones por parte de la fiscalía general de la nación en el srpa.
- Las frecuentes conciliaciones por parte de los fiscales locales en pro de “reducir el desgaste del aparato judicial”. Los seguimientos realizados por el osrpa demostraron que el 65% de estos

⁸ Se ha incrementado en un 55.63% entre el 2011 y el 2015.

jóvenes, cuyo delito fue “negociado” por el ente acusador para evitar la imputación, reincidieron en menos de tres meses. A ojos del infractor, el mensaje transmitido remite a que “no importa lo que haga, no pasa nada”; aquí no se da ningún proceso de resocialización y/o de orientación psicosocial correctiva.

- Es común, en particular, en las capitales departamentales, observar demoras oscilantes entre dos y seis años para obtener un fallo. Después de la toma de decisión judicial, el agresor ya tiene uno o varios hijos, está laborando, o se le perdió el rastro desde tiempo atrás. El impacto real de una sanción se presenta en la medida que exista una correlación directa entre el delito, la sanción y el tiempo transcurrido entre ambos.
- No se ha realizado ninguna auditoría de los distintos modelos de intervención de los programas existentes, para atender a los adolescentes sancionados, ni en el código del menor, ni en el código de infancia y adolescencia⁹.
- La ausencia de seguimiento postsanción a los adolescentes, en aras de fortalecer el trabajo realizado en su proceso.
- Hay insuficientes servicios especializados para atender la demanda en materia de consumo de psicoactivos, delitos sexuales, etc.

Sus bases

Entre los postulados del Código de Infancia y de la Adolescencia, se asume que **los jóvenes entre los 14 y los 18 años** poseen la madurez psicológica necesaria para discernir los preceptos

⁹ Cuatro de las sanciones le corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; una al Consejo Superior de la Judicatura, y una a la Procuraduría General de la Nación.

sociales y la ética civil inmersos en la Constitución Política de 1991 y en las leyes¹⁰.

El escenario de responsabilidades ante las infracciones legales y violaciones normativas que señala el SRPA¹¹ reemplazó el de la inimputabilidad que abogaba por una inmadurez psicológica presuntamente incompatible con la conciencia de los actos cometidos.

Se optó entonces por un esquema que permita dar tratamiento a las víctimas y a los agresores, al reconocimiento de sus derechos, a la verdad, a la reparación y a la no repetición.

Se partió de la premisa de que las medidas impuestas tuvieran un valor pedagógico y de castigo. Estas características conforman variables diferenciales con respecto al sistema penal acusatorio ordinario, para aquellos mayores de 18 años, donde los fallos y las dinámicas resultan claramente represivos.

Las Reglas de Beijing establecen la posibilidad de escoger como posibles sentencias para los jóvenes infractores (Regla 18) órdenes en materia de atención, orientación y supervisión; libertad vigilada, órdenes de prestación de servicios a la comunidad;

¹⁰ No existe una norma internacional clara con respecto a la edad a partir de la cual se puede imputar a un joven la responsabilidad penal. La Convención sobre los Derechos del Niño simplemente impone a los estados partes que establezcan “una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales” (Reglas de Beijing 2000: Art. 40.3.a). Las Reglas de Beijing añaden a este principio que “su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual” (Regla 4.1). De esta manera, se encuentra una amplia variedad en las edades mínimas empleadas en cada nación: Francia 13 años, Jordania 7 años, Escocia 8 años, Rumania 14 años, etc.

¹¹ Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones; órdenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento; órdenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas; órdenes de colocación en hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos.

Bajo estas premisas, cumpliendo con los parámetros internacionales, se incorporaron en el marco de la Ley colombiana nuevas sanciones, tales como el servicio a la comunidad, la libertad vigilada (que recibió una herencia parcial de la libertad asistida) y la amonestación, también modificada en sus partes sustantivas y procedimentales.

En teoría, la comunidad internacional viene atribuyendo a la justicia para adolescentes una gran importancia, lo cual se ve parcialmente demostrado por el alcance y los detalles de los documentos internacionales adoptados sobre la materia.

Sin embargo, resulta paradójico que los derechos, normas y principios pertinentes sean continuamente ignorados y gravemente violados en casi todo el mundo, en una escala que probablemente no tiene equivalentes en el ámbito de la aplicación de los derechos civiles (Innocenti Digest 2004).

Una clara ilustración de esta paradoja la ofrece la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprobó las Reglas de Beijing, la cual establece que “aunque dichas reglas puedan parecer difíciles de poner en práctica en el presente, debido a las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas actuales, existe, sin embargo, el propósito de aplicarlas como norma mínima para las políticas” (Reglas Beijing 2000).

En el contexto específico de la amonestación, más allá del significado que el legislador colombiano le quiso adjudicar, el lenguaje cotidiano lo referencia como la acción de “*advertir, prevenir, reprender*” (Diccionario de la Lengua Española, 1992).

En sí mismo, nominalmente la medida no es novedosa por cuanto ya existía en el decreto ley 2737/1989¹², así como a nivel internacional en algunos países, eso sí con distintos referentes y alcances, de acuerdo con los espacios institucionales que se movilizan al respecto.

Se observa, entonces, una tendencia de la amonestación a configurar un “*llamado de atención*”, con diferentes expresiones, duración y dinámicas en su desarrollo práctico según el país y la jurisdicción, donde la versión mexicana aparece en el papel como una de las más llamativas y de las más completas.

La prevención, los factores de riesgo y los factores de protección

Para Cura, los factores de riesgo son aquellos “*que pueden favorecer la aparición de una conducta delictiva en un momento determinado, y no todos los factores poseen la misma influencia, sino que esta va a depender del contexto socioeconómico-político-cultural en el cual el joven esté inserto*” (Cura, Gammacchio y Lanzi 2013).

Para Cabanillas, Mato y Morales (1999), los factores de riesgo representan “*aquellas circunstancias y condiciones que incrementan la proba-*

¹² Como medida de protección: “En la resolución por medio de la cual se devuelve a un menor abandonado o en peligro, se podrá ordenar una o varias de las siguientes medidas de protección: 1. La prevención o amonestación a los padres o a las personas de quienes depende. (...)” (Decreto Ley 2737/89: Art. 57, Cap. III).

bilidad de que un adolescente desarrolle comportamientos antisociales, violentos o tengan conflictos con la ley” 22.

Para Álvarez-Correa et al. (2007), son aquellos que consisten en “la exposición de situaciones contextuales y personales que, al estar presentes, incrementan la probabilidad de desarrollar problemas emocionales, conductuales o de salud. Lo anterior implica que pueden existir diversos factores de riesgo que facilitan la aparición de comportamiento antisocial en los menores de edad”.

Unos necesarios puntos de encuentro en estos enfoques remiten a cuando los factores de riesgo se compensan con factores de protección, es decir, cuando una situación de vulnerabilidad se ve así misma asociada o interrelacionada con elementos protectores. De este modo, se presentan escenarios personales y/o factores de contexto que potencian el desistimiento de conductas punibles por las características del individuo y de su medio.

A título de ejemplo, un joven puede tener un padre abandonado (factor de riesgo), pero así mismo disfrutar de una madre y de una familia extensa o nuclear protectora (factor de protección), que puede ser suficiente para superar los riesgos de cometer actos ilegales, o por el contrario, requiere apoyos adicionales.

Cada caso conforma una particularidad que necesita un análisis puntual ambientado a las necesidades del joven... “La droga me gusta, pero ahora tengo un hijo pequeño, y es lo que me motiva a dejar el vicio y no volver a robar” (Joven amonestado de 17 años).

Por otro lado, para Cura, Gamacchio y Lanzi (2013), los factores protectores se determinan como “aquellas condiciones del ambiente o variables

individuales (actitudes, valores, etc.) del sujeto que de una u otra forma impiden o los hacen más resistentes a presentar conductas socialmente no aceptadas”.

Para Serrano (1995), Rutter (1992) y Rojas (2002), los factores protectores se refieren a las “circunstancias, características, condición y atributos” que faciliten la salud, la calidad de vida y el bienestar del joven en riesgo social.

Los factores de protección son definidos por Álvarez-Correa et al. (2007) como “aquellas características individuales que inhiben, reducen o atenúan las probabilidades del ejercicio y mantenimiento de las conductas antisociales, mitigan el efecto de dichas dificultades, disminuyendo la probabilidad de desarrollar comportamientos de esa naturaleza”.

Los factores de protección son entonces aquellos elementos que estimulan o impulsan al joven a “desistir” de la carrera delincuencia. Estos suelen adquirir dimensiones sociales, individuales, familiares, y para algunos autores, culturales, los cuales permiten posicionar o generar un anclaje del joven para mantener un estilo de vida protector.

Por lo tanto, los posibles logros de este esquema se asocian obligatoriamente a las capacidades del joven de adaptarse al contexto, es decir, de ser “resiliente”, afrontando el ambiente adverso o negativo, ojalá con el apoyo y la orientación de terceros.

Estudios longitudinales (Huizinga, Loeber y Thornberry 2013) plantean que los mejores factores protectores en la adolescencia están relacionados con tener amigos con un comportamiento normado, poseer una familia estable con supervisión paterna, expectativas de proyecto de vida y no estar relacionado con pares negativos

(Ministerio de Justicia y del Derecho, 2013).

A los jóvenes infractores judicializados y sentenciados a amonestación, se les trata de diagnosticar los factores de riesgo y de protección preponderantes en cada uno de sus casos, para sobre esta base generar dinámicas de trabajo que permitan fortalecer los segundos para contrarrestar los primeros sin dejar de considerar su contexto regional y étnico.

Partiendo de la jerarquía de las sanciones contempladas en la Ley 1098/2006, se esperaría que los perfiles para la amonestación –por conformar la primera en el escalafón– correspondan a jóvenes que no estén involucrados en la carrera delincuencia, y cuyas infracciones penales sean de baja gravedad, o de gravedad media, tales como lesiones personales, porte ilegal de armas, porte o venta de estupefacientes.

En vista de la amplitud de los criterios que el Código le brinda al juzgador para definir la medida más oportuna a imponer (Ley 1098/2006:Art. 179¹³), a menudo las características de los jóvenes y sus necesidades reales no coinciden con la sanción impuesta. Hoy en día, aún perdura al menos en un 35% de la población de amonestado que reúnen elementos que requerirían una intervención de mayor complejidad¹⁴.

¹³ “Naturaleza y gravedad de los hechos, edad del adolescente, aceptación de cargos por el adolescente, incumplimiento de los compromisos adquiridos con el juez, incumplimiento de las sanciones”.

¹⁴ Al hacer una “lista de chequeo” de los factores de riesgo y de protección, se establecieron cuatro categorías de jóvenes; las dos primeras corresponden a jóvenes con una situación personal general favorable, mientras que las dos últimas resultan más comprometidas.

FACTORES DE RIESGO/NECESIDAD QUE TIENE MAYOR PESO A LA HORA DE PREDECIR LA CONDUCTA CRIMINAL

- Historia de conducta antisocial, • Patrones antisociales de personalidad, • Pensamiento antisocial • Asociaciones antisociales • Circunstancias familiares • Escuela/trabajo, • Tiempo libre/recreación • Abuso de sustancias de psicoactivas.

La amonestación

En materia de delitos, con una amplia variedad según el municipio y/o el departamento, los más referenciados son los hurtos en sus diversas modalidades, la venta y/o el consumo de estupefacientes, los delitos contra la vida y la integridad personal y los delitos sexuales.

Si nos guiamos por los mandatos del Código de la Infancia y la Adolescencia, desde el momento de la captura del adolescente, las defensorías de familia deben proceder a “*restituir sus derechos*”. Entre estos, el **derecho a la educación** ocupa nominalmente un lugar privilegiado, aunque en la práctica ello no siempre se ve reflejado.

Al asistir al curso de derechos humanos y de convivencia ciudadana, un 30% de los asistentes no estaban estudiando ni estudiaban; al realizarse el seguimiento, un 34% que se encontraban estudiando en el momento del curso, ya no lo hacían al momento del seguimiento. De tal manera que tan solo un 28% se mantuvo activos a lo largo del proceso, sumándoseles un 8% que reiniciaron tardíamente sus estudios, **para un total de 36%**.

Al realizar un análisis en perspectiva, son de resaltar dos aspectos:

- Más del 30% de los jóvenes no estudiaban en el momento del **curso**.
- Más del 50% de los adolescentes no estaban vinculados con el sistema educativo al desarrollarse el seguimiento. En ambas situaciones, el tiempo transcurrido desde el momento de la ejecución de la sanción (curso) o del curso (seguimiento), pudo ocasionalmente afectar la desvinculación de los interesados del sistema educativo, lo cual demuestra insuficiente acompañamiento por parte del ICBF.

MEDICIÓN DE LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DURANTE EL CURSO Y EL SEGUIMIENTO A JÓVENES AMONESTADOS, PERÍODO 2011-2013				
Ítems	Sexo			
	Hombres (%)		Mujeres (%)	
Cursos	Sí estudia en el curso	61.50	Sí estudia en el curso	70.40
	No estudia en el curso	38.50	No estudia en el curso	29.60
Seguimientos	Sí estudia en el seguimiento	39.44	Sí estudia en el seguimiento	53.85
	No estudia en el seguimiento	60.56	No estudia en el seguimiento	46.15

Fuente: Álvarez-Correa M. et al., 2014.

Laboralmente, se observa que después del curso se “*dispara*” (de 18% a 46%), la proporción de jóvenes que se vinculan laboralmente con alguna actividad productiva. En este fenómeno intervienen varios factores influyentes: el común deseo del joven de no seguir estudiando, la frecuente dificultad de hacerlo por sus condiciones sociales y personales (carencia de dinero), ambientales (distancias, orden público), convicciones personales, hijo(s) por quien(es) responder, proyecto de vida que no incorpora los estudios, el cumplir la mayoría de edad, etc.

Es de anotar que las opciones de estudio que se adapten a sus condiciones de vida, son escasas, con excepción del Sena¹⁵ que promueve la formación de técnicos o de tecnólogos.

INFRACCIÓN LEGAL POR LA CUAL LOS JÓVENES JUDICIALIZADOS FUERON SANCIONADOS A AMONESTACIÓN, PERÍODO MARZO 2007-SEPTIEMBRE 2016				
Delitos	Período 2007-2016		Período 2007-2011	
	N°	Totales	N°	Totales
		100		100
Delitos contra el patrimonio económico (hurto simple, calificado, agravado, receptación, extorsión, daño en bien ajeno)	1	37,42	2	25.5
Delitos contra la salud pública (consumo y tráfico de estupefacientes)	2	28,12	1	42.6
Delitos contra la vida y la integridad personal (homicidio (doloso y culposo), tentativa de homicidio, lesiones personales, aborto)	3	8,9	4	5.9
Delitos contra la libertad e integridad sexuales (actos sexuales, acceso carnal, con distintos agravantes)	4	8,78	6	5.1

¹⁵ Servicio Nacional de Aprendizaje.

INFRACCIÓN LEGAL POR LA CUAL LOS JÓVENES JUDICIALIZADOS FUERON SANCIONADOS A AMONESTACIÓN, PERÍODO MARZO 2007-SEPTIEMBRE 2016				
Delitos	Período 2007-2016		Período 2007-2011	
	N°	Totales	N°	Totales
		100		100
Delitos en contra de la seguridad pública (porte ilegal de armas, porte ilegal de accesorios del Ejército)	5	8,2	3	11.3
No reporta	6	3,65	5	5.1
Delitos en contra de la administración pública (irrespeto a la autoridad, agresión a servidor público)	7	2,42	8	1.3
Otros delitos	-	2.51	-	3.2

Fuente: IEMP 2016.

OBSERVACIONES

¿POR QUÉ? (POSIBLES CAUSAS)

- Los delitos contra el patrimonio económico pasaron del segundo al primer lugar.
- Los delitos contra la salud pública pasaron del primero al segundo lugar.
- Los delitos contra la vida y la integridad personal pasaron del cuarto al tercer lugar.
- Los delitos contra la libertad e integridad sexuales pasaron del sexto al cuarto lugar.

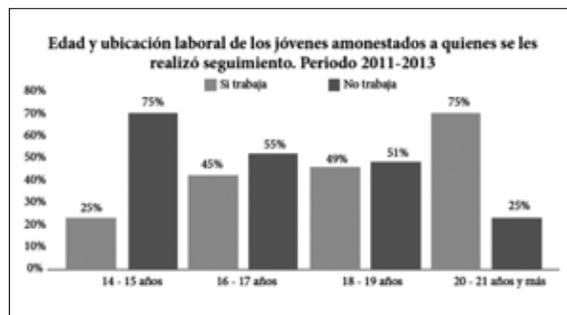
- La oferta pública para la atención al consumo de sustancias psicoactivas es baja e insuficiente, lo que contrarresta cualquier intento para visibilizarla; el consumo o abuso de SPA es presente, o lo estuvo, al menos en el 85% de los adolescentes.
- No son más de tres las ciudades en las cuales existe algún tipo de servicio capaz de aportar una atención terapéutica para adolescentes agresores sexuales, lo cual favorece su crecimiento; la amonestación es la medida que más recibe esta clase de perfil (3% nacional contra el 8.78% para la amonestación).
- Se ha incrementado la violencia entre los jóvenes, y de ellos hacia la comunidad (agresiones por disgustos, atracos con mayor violencia, etc.).



Fuente: Álvarez-Correa M. et al., 2014.

La mayoría de los jóvenes infractores que tienen contemplado estudiar, lo piensan hacer autofinanciándose, trabajando y estudiando, o trabajar para luego estudiar; no todos logran su cometido, mientras que otros definitivamente no tienen interés en ello.

La importancia del estudio no es clara para muchos como proyecto de vida, de ahí la importancia de cultivárselo, además que a ninguno de ellos se le ha hecho exploración vocacional o de habilidades. Los jóvenes que aparecen “estudiando” (35%), hace referencia en un 60% a la convalidación del bachillerato, los que “trabajan” (38%) en un 90% no vuelven a estudiar, y los que “trabajan y estudian” suelen alcanzar sus metas en un 85%.



Fuente: Álvarez-Correa M. et al. 2014.



IEMP 2016; elaboración propia.

Las familias de los adolescentes son en su mayoría reflejo de los conflictos que en ellas se han venido generando es muy dicente, ya que un 15.89% se encuentra en unidad marital de hecho a partir de los 16 años en adelante, el 13.88% representa familias monoparental (75% materna, 25% paterna), y tan solo un 14.28% conviven con sus respectivos padres y madres.

ALGUNAS TIPOLOGÍAS FAMILIARES DE LOS JÓVENES AMONESTADOS	
Ítems	%
Familia nuclear formada (*)	15.89
Familia extensa	16.13
Familias monoparentales	13.88
Familia nuclear de origen	14.28
Tipo familiar no confirmado (**)	20.7
Otros tipos de familia	19.12
Totales	100

(*) Jóvenes que conviven con su pareja.

(**) Usualmente corresponde a adolescentes que fluctúan entre distintas estructuras familiares, de acuerdo con su economía, del compromiso de sus acudientes, y del interés del joven.

¿Qué nos queda?

Tal como se manifestó en un principio, la amonestación procura reducir los riesgos de reincidencia del joven, haciendo uso de sus fortalezas personales, familiares y grupales en ciertos casos.

Comparativamente con las demás sanciones y de acuerdo con los análisis cruzados realizados por el OSRPA, el nivel de no reincidencia de los jóvenes es 1.4 veces menor con respecto a las demás medidas ambulatorias¹⁶, y 1.6 con respecto a las sanciones privativas de la libertad.

La constante evaluación a la cual está sometida esta medida ha permitido establecer los alcances reales en comparación con los medios disponibles en la actualidad. En ausencia de posibles comparativos con otras sanciones colombianas, resulta pertinente realizar algunas observaciones sobre los logros, así como recomendaciones que podrían optimizar el resultado de la amonestación.

SITUACIONES PREVENTIVAS ENCONTRADAS ENTRE LOS JÓVENES AMONESTADOS POSTSANCIÓN. PERIODO 2011-2013				
N°	Categoría	Descriptor	(%)	(%)
1	Construcción de metas de vida	Establecimiento de propósitos por alcanzar, proyecto de vida (ejército, policía, profesional, etc.).	-	10
2	Acompañamiento familiar y académico	Control de parte de la familia sobre amistades, se tienen normas de comportamiento claras, se hacen esfuerzos para lograr aceptación paterna, fortalecimiento del autocontrol, mejoramiento de autoestima, patrón normativo social y familiar, fortalecimiento del diálogo familiar, buena dinámica familiar, manejo de límites, respeto a la autoridad.	-	29
3	Dedicado al trabajo	Vinculación laboral con un pariente y/o conocido.	6	14
		El joven se encuentra actualmente laborando.	4	
		Fortalecimiento de competencias laborales.	4	
4	Estudia	Se encuentra estudiando primaria, secundaria y/o universidad	13	13
5	Otros	-		34
TOTAL				100

Fuente: Álvarez-Correa M. et al. 2014.

¹⁶ Prestación de servicio a la comunidad, libertad vigilada, reglas de conductas.

Las situaciones preventivas encontradas no siempre conducen a una vida sin delitos; de hecho, la proyección realizada apunta a que al menos alrededor de un 35% vuelva a incurrir en la comisión de infracciones.

Sin embargo, también es de resaltar que el fortalecimiento de las redes familiares y del esclarecimiento de los caminos a seguir (proyecto de vida), ha permitido reducir la reincidencia (15%), incrementar el inicio de procesos de rehabilitación por consumo de SPA (18%), y comprometer a las familias con metas concretas a corto y mediano plazo¹⁷.

De poder disponer de una mayor fuente de recurso, el camino no radicaría en ampliar el tiempo de la medida, ya que a menudo las distancias y las circunstancias de cada adolescente pueden no favorecer esta actividad; en cambio, el acompañamiento doméstico o ambulante es determinante para fortalecer al joven en su mismo contexto y no en la distancia porque se realiza de manera artificial y poco práctica.

La implementación de los seguimientos postsanción a los adolescentes infractores es determinante en nuestro juicio, no obstante, no puede conformar la única respuesta a un insuficiente apoyo del Estado y de la sociedad. Resultaría determinante poder contar con una red de servicios de apoyo, por medio del cual fuera posible impulsar las correspondientes remisiones y atenciones especializadas.

Al sistema se le suele olvidar que cuando el joven llega a ser judicializado, sus problemas personales y

¹⁷ La comparación remite a datos correspondientes al período 2011-2013 y 2014-2015.

familiares a menudo se iniciaron años atrás y que, por ende, “*restituir derechos*” en un santiamén resulta poco operativo y realista, y mucho menos “*garantista*”.

De ahí la relevancia de fortalecer los mecanismos existentes; seguir considerando la adolescente infractor como un “*producto de no retorno*” suele estar en la base del fracaso de muchos en su búsqueda de un nuevo camino, por la misma condena que de entrada les adjudica la institucionalidad por una labor hecha a media.

Referencias bibliográficas

- Acuña JF.; López AM. & García CM. La medida pedagógica como sanción en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes. Estudio sociojurídico, municipio de Soacha (Cundinamarca). Serie Observatorio SRPA 2. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre de 2011.
- Álvarez-Correa M.; Mendoza V. & Rodríguez M. Gotas de luz: Jóvenes infractores. Política Pública y Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2009.
- Álvarez-Correa M.; Mendoza V.; Rodríguez M.; Parra S. & Corzo L. Semillas de cristal. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, Ley 1098 de 2006, alcances y diagnóstico. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá, 2008.
- Álvarez-Correa M.; Mendoza V. & González J. Pantalones cortos y mochilas rotas. Jóvenes, política y sistema de responsabilidad penal para adolescentes (Ley 1098 de 2006), Tomo IV. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2010.
- Álvarez-Correa M.; Mendoza V.; González M. & González J. Cara y sello: amonestación para adolescentes judicializados (Ley 1098 de 2006, art. 182), características, dinámicas territoriales y alcances, marzo 2007, marzo 2011. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2011.
- Álvarez-Correa M., Oñoro R. “Todo bien” - Adolescentes infractores de la ley penal sancionados a amonestación (Ley 1098 de 2006: Art. 182). Pre y pos de la ejecución de la medida (Ley 1098 de 2006: Art. 182). Pre y pos de la ejecución de la medida. IEMP. 2014.
- Andrés-Pueyo A. & Echeburúa E. Valoración del riesgo de violencia: instrumentos disponibles e indicaciones de aplicación, *Psicothema* Vol. 22 (3):403-409. 2010. [Recuperado el 3 de febrero de 2014] [http://www.ub.edu/geav/contenidos/vinculos/publicaciones/public1_6/publicac_pdf/1_1%20y%20Echeburria,%20E%20\(2010\).pdf](http://www.ub.edu/geav/contenidos/vinculos/publicaciones/public1_6/publicac_pdf/1_1%20y%20Echeburria,%20E%20(2010).pdf).
- Código del Menor. Editorial Ecoe. Santafé de Bogotá, 1995.
- Cura Y.; Gamacchio A. & Lanzi A. Factores protectores y factores de riesgo en los jóvenes en conflicto con la ley penal: una aproximación desde los profesionales de la Senaf. [Recuperado el 22 de mayo de 2014] <http://www.ihh.unc.edu.ar/derecho/njrj/revista-no-1/derecho-multidimensional/factoresprotectores-y-factores-de-riesgo-en-los-jovenes-en-conflicto-con-la-ley-penaluna-aproximacion-desde-los-profesionales-de-la-senaf201d/view>.
- Cullen, FT. & Gendreau P. Evaluación de la rehabilitación correccional: política, práctica y perspectivas. En: R. Barberet y J. 2006.
- Franco S. Salud mental: problema y reto de la salud pública. Cuadernos del Doctorado. Universidad Nacional. Doctorado interfacultades en salud pública. 2000.
- Garrido V. & López MJ. *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*, Tirant lo Blanch, Valencia. 1995.
- Hawkins D. & Weiss J. El modelo de desarrollo social: un enfoque integrado a la prevención de la delincuencia. [Recuperado el 3 de marzo de 2014] dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2941750.pdf.
- Howell J. (1997). Predicción y prevención de la delincuencia juvenil según las teorías del desarrollo social (social development theories) [Recuperado el 26 de julio de 2014] *JuvenileJustice&YouthViolence*, Sage, ThousandOaks, CA. SR.
- Unicef - International Child Development Centre (Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de Unicef), ‘Children and violence’, *Innocenti Digest*, N° 2, Unicef, Florencia, 1997, 14.
- Universidad Javeriana - ICBF. Desarrollo de un estudio y prueba de un modelo de seguimiento a los egresados de programas de protección y atención a infractores de la Ley Penal.
- Vilariño M.; Amado B. & Alves C. Menores infractores: un estudio de campo de los factores de riesgo. www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/juridica/jr2013v23a7.pdf. [Recuperado el 19 de Abril de 2014]
- Wilson, K. & Luciano MC. Terapia de aceptación y compromiso ACT. Un tratamiento conductual orientado a los valores. Ediciones Pirámide. Madrid, 2007.

Hacia una política pública en discapacidad

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016

AUTOR: WÁLTER RAFAEL AZULA TRAJANO¹⁸

“No te rindas, por favor no cedas, aunque el frío queme, aunque el miedo muerda, aunque el sol se esconda, y se calle el viento”
(Mario Benedetti).

A lo largo de la historia y en distintas sociedades, los discursos frente a la discapacidad han venido construyéndose, recogiendo en la gran mayoría de los casos los imaginarios sociales que tienen profundos arraigos culturales.

Si quisiéramos reunir esas distintas expresiones, encontraríamos provisionalmente tres modelos discursivos frente a la discapacidad (Barton, 1998):

- El modelo mágico-religioso, que atribuye a estas personas características que van desde la clarividencia, hasta castigos divinos por el comportamiento de sus padres.
- El modelo médico-clínico habla de la discapacidad desde el punto de vista biológico y atribuible únicamente a quien la “padece” (Buitrago, 2013).
- El modelo social ubica la discapacidad como una categoría relacional entre el entorno social y la persona, expresando que la discapacidad no está en el cuerpo de la persona, sino que existen entornos discapacitantes de manera novedosa, ya que al no generarse las condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas, estas quedan en situación de desventaja.

Lo interesante de estos modelos es que no suceden en forma cronológica y aunque la tendencia hoy es hablar más desde el modelo social, los otros dos persisten en las conversaciones cotidianas e incluso en algunas normatividades jurídicas.

El estudio hermenéutico de la discapacidad que hemos traído como ilustración es fruto de un ensayo presentado por el sociólogo discapacitado Michael Oliver, titulado “Modelo social de la discapacidad” que fue compilado en un célebre libro de Leen Barton llamado “Discapacidad y sociedad”. Lo interesante de Oliver es que su análisis

INVESTIGACIÓN

Resumen

El presente artículo tiene como pretensión esbozar un trabajo preliminar que se propuso por parte del Instituto de Estudios del Ministerio Público y por la línea de investigación en discapacidad y derechos a finales del 2014.

La investigación da cuenta de las relaciones entre las organizaciones sociales de discapacidad y su incidencia en las políticas públicas, que frente al tema se vienen adelantando. Esto implica no solo rastrear categorías como la discapacidad, sino también acercarnos a las configuraciones que dan como resultado la emergencia de las organizaciones sociales de discapacidad, y como estas devienen en el ejercicio de política pública a partir de la Ley 145 de 2007, que le da el piso normativo a estas prácticas.

Palabras clave

Discapacidad, derechos, política pública, organizaciones.

¹⁸ Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Educación. Investigador del IEMP y coordinador de las investigaciones sobre el tema de discapacidad. Correo electrónico: walter.azulat@gmail.com

permite acercarnos a cualquier sociedad y construir las narraciones discursivas que en materia de discapacidad se han venido tejiendo con los elementos y componentes propios de cada cultura.

El proyecto de investigación arriba mencionado se trabajó bajo una metodología cualitativa de índole descriptivo para lo cual se diseñaron dos instrumentos para la recolección de información: el primero tuvo por objeto recoger información sobre las organizaciones de discapacidad, su origen, sus pretensiones y su relación con los comités locales y regionales de discapacidad, como instancias promotoras de política pública.

El segundo fue dirigido a los funcionarios de los comités de discapacidad con el fin de reconstruir las acciones y tareas propias de cada región en materia de política pública.

Bajo estos criterios en el diseño y puesta en ejecución de los instrumentos, se seleccionaron Barranquilla, Armenia, Bogotá y Villavicencio, ciudades, estas en diferentes momentos de la política pública en discapacidad y con una historia particular también, respecto de la historia de las organizaciones sociales.

En Colombia la historia de las personas en condición de discapacidad, como acontecimiento público, es relativamente reciente si se compara con Europa. Esta tiene sus inicios hacia la segunda década del siglo XX en la cual se crea la escuela “Francisco Luis Hernández” de Medellín para personas ciegas, como institución pública, y la fundación “Juan Antonio Pardo Ospina” para niños ciegos en Bogotá. Aunque durante el siglo XIX hubo intentos por agrupar a las personas en condición de discapacidad estos esfuerzos estuvieron mediados por el asistencialismo de carácter religioso, nos interesa para efectos del trabajo las nuevas formas de visibilizar a dicha población durante el siglo XX, bajo una mirada de carácter educativo secular sin deslindarse, por supuesto, de percepciones morales y religiosas.

Estas dos escuelas comenzaron a recibir personas de todo el país y de hecho se convirtieron en la primera forma de visibilización, además de inaugurar una perspectiva distinta de la que hasta entonces fuera una visión asistencialista.

Durante la primera mitad del siglo XX en Colombia, se creó la Federación de Ciegos y Sordos con sede en Bogotá, pero debido a los múltiples inconvenientes que tuvo este organismo mixto, el Estado resolvió liquidarlo a partir de 1955 mediante el Decreto 19-55. En consecuencia, organizó el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR), como organismos públicos adscritos inicialmente al Ministerio de Salud, aunque, años más tarde en la década de 1960, al Ministerio de Educación Nacional. Era obvio que sin ser lineal se estaba dando paso desde una mirada y enfoque médico-clínico de la discapacidad a un enfoque educativo y pedagógico que iba cobrando fuerza en el país.

INVESTIGACIÓN

Résumé:

Le but de cet article est de présenter un travail préliminaire qui a été proposé à la fin de 2014 par l'Institut pour l'IEMP sur le handicap et les droits.

La recherche réalise les relations entre les organisations sociales du handicap et de son impact sur les politiques publiques qui traitent de la question. Cela implique non seulement analyser les catégories de l'handicap, mais aussi les configurations qui donnent lieu à l'émergence d'organisations de personnes handicapées sociale, et l'exercice de la politique publique de la loi 145 de 2007, qui donne le plancher réglementaire à ces pratiques.

Mots clés:

Droits des personnes handicapées, organisations de politique publique.

“No te rindas, por favor no cedas, aunque el frío queme, aunque el miedo muerda, aunque el sol se esconda, y se calle el viento”

El hecho de que el Estado creara al INCI y al INSOR propició una dinámica pública diferente de la experiencia latinoamericana, que a lo largo del siglo XX fortaleció a las instituciones de carácter privado (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005).

Cuando el Estado pone el tema de las personas ciegas y de la población sorda como agenda gubernamental, fue creando una incipiente normatividad al respecto, porque desde la década de 1960 se hablaba de integración de estas personas en la escuela regular. Sin embargo, este hecho desestimó la formación de expresiones colectivas de estas personas. Como nos cuenta Dean Lermen, consultor en materia de discapacidad en el país y persona ciega, al ser entrevistado por el equipo de investigación del IEMP: *“Como desde el gobierno existía quien se ocupara de los ciegos y sordos, estos no necesitaron organizarse como el resto de las poblaciones discapacitadas y optaron por asociarse bajo formas privadas”*. En este sentido, se advierte que en el país no fue homogéneo ni la forma de visibilización de las personas en situación de discapacidad ni las formas organizativas que estas mismas personas tomaron porque solo a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 13, 47 y 68, entre otros, se consagran los derechos de dichas personas como derechos fundamentales por ser ciudadanos.

A partir de esta ruta institucional, el país entra en un proceso de normatización y normalización de dichas poblaciones, avanzando con la Ley 100 de 1993, en materia de salud, y la Ley 115 de 1994 en educación, esta consigna un capítulo entero para la población con limitaciones que plantea la educación de las personas discapacitadas como parte de la educación integral del país.

Mientras en materia legislativa se va avanzando, las personas con discapacidad por efectos de la descentralización del país, las nuevas políticas del mercado y la reestructuración del INCI y el INSOR como órganos asesores y ya no de atención directa van mutando hacia formas organizativas autónomas aunque en algunos casos reproduciendo en sus asociaciones los modelos de atención impartidos por el INCI y el INSOR (Echeverri, Rojas, Pineda, Bejarano y Acevedo, 2005). En la entrevista realizada a Yamile León, miembro directivo de la organización Procopin, cuenta que *“Cuando el INCI cierra los servicios de atención directa, más o menos en 1994, nosotros con mi esposo creamos nuestra asociación para ofrecer los servicios de la misma forma que el Instituto antes los prestaba. Fue una época dura porque no teníamos el personal capacitado para esa labor”*.

Para el resto de poblaciones que no tuvieron expresión administrativa en el Estado, fueron fortaleciéndose como fundaciones prestadoras de servicios con bastante fuerza organizativa y capital para funcionar, además de contar con una elite cualificada de expertos en el tema de la discapacidad.

En 2007, la Ley 1145 creó el Sistema Nacional de Discapacidad y se convierte en la herramienta jurídico-normativa, cuyo propósito es organizar y orientar el tema de la discapacidad en todo el país. Esta ley responde y materializa las dinámicas sociales de la discapacidad que desde la década de 1990 se venían gestando en el país y tal vez es la primera vez, aunque de manera incipiente, que se puede hablar de una voluntad para hacer política pública.

En este sentido, la pregunta es: ¿Qué se entiende por política pública? Y

de la búsqueda teórica traemos de manera provisional unas definiciones acuñadas por Jairo Torres-Melo y Jairo Santander (2013):

“Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejando completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores”.

“La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave”.

“La política pública como construcción social puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes”.

La política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003). Aunque sea el mismo gobierno quien proponga el asunto de política a intervenir, debe

convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos”.

Con este colofón y apertrechados de un bagaje teórico de por sí provisional, nos adentramos en la investigación a dar cuenta del quehacer de algunas organizaciones de discapacidad, su dinámica interna y su incidencia en la política pública, en un nuevo esquema político que sugiere involucrar unos nuevos actores, sugeridos en la Ley 1145 de 2007.

El trabajo se desarrolló bajo la modalidad de entrevistas y conversatorios con 15 organizaciones de personas discapacitadas. Este ejercicio permitió deconstruir el imaginario social que afirma que las organizaciones, en las ciudades más modernas, se encuentran políticamente más avanzadas a diferencia de las ciudades pequeñas.

Las organizaciones sociales de discapacidad no tienen una larga trayectoria en el campo de la política pública. Sus demandas son en la gran mayoría de índole asistencial y no superan las reclamaciones más allá de su organización y necesidades particulares. Al entrevistar a uno de los miembros de una organización con discapacidad física en la ciudad de Armenia afirma que: “nuestra organización es muy débil todavía, ya que nuestras necesidades más urgentes, como la entrega de sillas de ruedas se hace muy lenta por parte del Estado y la mayoría de nuestros asociados solo quieren que se les resuelva de manera rápida sus necesidades básicas, sin pensar en otras aspiraciones ni en otras organizaciones”. Esta práctica tan demandante se explica, entre otras, por la escasa vocación política y organizativa de sus miembros y por el enorme peso de un Estado benefactor que restringió la capacidad organizativa en el país, de tal manera que

estas entran a participar de la política pública reproduciendo las formas de atención estatal.

Por consiguiente uno de los expertos en el tema de la discapacidad Mónica Cortes comenta lo siguiente:

“Yo pienso que cuando la Constitución del 91 pone en evidencia que hay unos ciudadanos que están siendo excluidos y hace visible la discapacidad, pues los reconoce como ciudadanos ante la ley y se empiezan a generar muchas cosas. Como el Estado empieza a tener necesidades, la relación con las organizaciones sociales cambia un poco porque digamos que esas organizaciones sociales en algún momento también son prestadoras de servicios. Empiezan a tener relación con el Estado en tanto que el Estado los debe contratar para cumplir ciertas necesidades. Pienso que hay una época difícil porque llega un momento, por ejemplo, con las reformas de salud y educación, que eso que tenían las organizaciones tiene que transformarse mucho porque tiene que meterse en unos parámetros. Mientras antes las organizaciones hacían lo que creían, lo que unos expertos les recomendaban, algunas se asesoraban mucho internacionalmente. Entonces, digamos que en las organizaciones sociales pasan dos cosas. Primero, la especificidad de los servicios y que ellos pueden convertirse en prestadores genera unas demandas; los transforma y los trastoca. Pero por otro lado, también surge la Ley 361 de 1997 y la creación del comité consultivo, ya dice por primera vez que las personas con discapacidad que representen organizaciones sociales deben tener un puesto oficial en la política pública”.

A diferencia de las organizaciones o asociaciones de discapacitados, la ruta

sociopolítica de las fundaciones es diferente. Estas se han venido fortaleciendo regionalmente a tal punto que han venido capturando la atención de las administraciones locales y las han puesto en un esquema jerárquico de poder, que no participan equitativamente en los comités locales de discapacidad, definiendo, desde sus propios intereses, como la agenda de la política pública regional, pero subsiste la constante del desequilibrio de poderes, al que se suma unas mejores condiciones académicas de los miembros de las fundaciones, sobre las personas con discapacidad que tiene representación en los comités.

Los comités locales de discapacidad, creados por la Ley 1145 de 2007 son por su naturaleza instancias que flotan al vaivén de los intereses locales y no tienen mayor asidero institucional. Las tareas y las acciones que allí se proponen están desarticuladas de los planes de desarrollo municipal y departamental; por dichos comités circulan permanentemente funcionarios sin capacidad de decisión que hacen de este escenario un lugar inoperante. Una funcionaria del comité local de discapacidad en Villavicencio comenta que “Las acciones propuestas en el comité no tienen ninguna continuidad, porque no hacen parte de los planes de desarrollo del municipio y además porque los miembros que asistimos somos cambiados con cierta periodicidad, lo que obstaculiza cualquier tipo de seguimiento”.

El reto ahora por parte de las organizaciones sociales de discapacidad es remontar la brecha de la formación política. En este sentido, la administración local de Barranquilla, advirtiendo esta debilidad en las organizaciones de discapacidad con representación en el comité, dictó un curso de formación en política pública para

los líderes de organizaciones de discapacidad, a través de un convenio suscrito con una prestigiosa universidad de la región.

Con respecto a ese proceso de formación, se busca revisar la pertinencia y efectividad de los comités locales para replantear y redirigir nuevas formas de participación de la política pública en el país. Para este propósito podría ser interesante incorporar como agenda de discusión los aspectos arriba mencionados en los encuentros nacionales y regionales de las organizaciones que hacen parte de las federaciones de discapacidad.

Un aspecto que sin ser el eje conductor de la investigación, pero que vale la pena mencionarlo por la fuerza que va teniendo en el país, es el que tiene que ver con la participación incipiente de los jóvenes discapacitados en las redes sociales, estos en su mayoría jóvenes vienen deliberando, y convocando a la participación a través de estos medios y será objeto de un trabajo diferente estudiar su capacidad política y de convocatoria en los nuevos retos del país.

Referencias bibliográficas

- Barton L. Superar las barreras de la discapacidad. Madrid, España: Morata, 2008.
- Buitrago M. Discapacidades peregrinas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D. C., 2013.
- Echeverry CC., Trujillo A., Vargas DR., Mena B. & Pérez L. Discapacidad e inclusión social. Bogotá, D. C.: Banco de Ideas Publicitarias Ltda., 2005.
- Instituto de Estudios del Ministerio Público. Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas. Instituto de Estudios del Ministerio Público, pág. 15-16, 2014.
- Torres-Melo J. & Santander J. Introducción a las políticas públicas. Bogotá, D. C.: IEMP, 2013.
- Barton L. Discapacidad y sociedad. España: Madrid, 1998.

Modelos de reducción del riesgo de desastres por amenazas naturales con perspectiva comunitaria: una revisión 2005-2015

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

AUTORA: LUZ MARINA ESPINOSA G.¹⁹

I. Introducción

Hace más de 100 años, antes de la existencia de la mayoría de los Estados, las personas y comunidades se cuidaban entre sí a través de acciones colectivas durante los desastres (Shaw, 2014a). Después, con la formación del Estado, los programas de reducción del riesgo de desastres se basaron en el Gobierno; las comunidades fueron entendidas como una agregación de personas que no tomaban decisiones por sí mismas y que estaban sujetas a decisiones administrativas impuestas (Shaw, 2014b; Patterson et al., 2010). Durante los últimos 20 a 30 años, se ha estado hablando de nuevo sobre la necesidad de involucrar a la comunidad en la gestión del riesgo de desastres (Shaw, 2014b), perspectiva que plantea la noción de *comunidad* como un organismo autónomo, protagonista, con sus propios intereses, preferencias, recursos y capacidades (Patterson et al., 2010).

En consecuencia, generar procesos de toma de decisiones sin tener en cuenta a la comunidad centra la responsabilidad absoluta de gestión para la reducción del riesgo de desastres en el Gobierno y, por lo tanto, no se crea una cultura de prevención, la comunidad tiende a pensar que está siendo manipulada, por ejemplo, cuando suena una alarma se genera desinformación, la gente tiende a no participar en acciones de preparación para la respuesta y la relación entre dicha comunidad y el Gobierno será débil (Matsuoka et al., 2012).

En la actualidad se establece que las políticas se hacen en el nivel de Gobierno, pero las prácticas deben ser comunitarias y familiares (Patterson et al., 2010) dado que es necesario para la reducción de riesgo de desastres que haya un vínculo claro entre los gobiernos y las comunidades locales, independientemente del país y el contexto regional (Shaw, 2014 a).

¹⁹ Estudiante de maestría en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, correo electrónico: lmeiggs@hotmail.com

INVESTIGACIÓN

Resumen

En este artículo se presentan los resultados obtenidos en la investigación documental sobre modelos que integran la comunidad en el continuo riesgo de desastre, preparación, respuesta y recuperación. En el primer apartado se relaciona el marco teórico; en el segundo se presentan los materiales y métodos utilizados; en el tercer apartado, los resultados más relevantes con base en propuestas de modelos identificados; se explora en cada uno el rol de la comunidad en la toma de decisiones y en las etapas de la gestión del riesgo de desastres; finalmente, se presentan las conclusiones derivadas de los resultados

Palabras clave

Comunidad, desastre, capital social, gestión del riesgo, vulnerabilidad.

Résumé.

Cet article décrit les résultats de la recherche documentaire sur les modèles qui intègrent la communauté pour la préparation aux catastrophes, et sa récupération. Dans la première partie on trouvera le cadre théorique; dans le seconde, les matériaux et les procédés utilisés; dans la troisième section, les résultats les plus pertinents en fonction des propositions de modèles identifiés; on explore le rôle de chaque communauté dans la prise de décision et les phases de la gestion des risques de catastrophe.

Mots clés:

Communauté, catastrophe, capital social, vulnérabilité, gestion des risques.

De otra parte, la revisión de modelos de reducción de riesgos de desastres con perspectiva comunitaria permite a los interesados identificar experiencias que ya han sido estructuradas y que han cambiado la percepción del riesgos de las personas mediante el uso del conocimiento local, reconociendo las capacidades e instituciones locales preexistentes, mejorando la situación de las personas afectadas por desastres y abordando la vulnerabilidad mediante el reconocimiento del derecho fundamental a participar en las decisiones que afectan la calidad de vida de las comunidades (Shaw, 2014a).

2. Marco teórico

En la literatura disponible se identifican quince modelos de gestión del riesgo con perspectiva comunitaria; en la fase reducción-prevención estos modelos se enfocan en la vulnerabilidad de la fase de respuesta y se ubica la evacuación-acción; en la fase posterior se relacionan los de recuperación de desastres y, finalmente, el que integra a la comunidad en todas las etapas de la gestión del riesgo (Patterson *et al.*, 2010).

Igualmente, se ubican modelos denominados como de “abajo hacia arriba”, es decir, aquellos que incorporan a la comunidad en la identificación del riesgo y la vulnerabilidad. La participación de esta se resalta como un fin y como un medio que tiene la capacidad colectiva de afrontar situaciones actuales y futuras (Smit y Wandel, 2006).

En efecto, el enfoque para la evacuación proporciona un marco global en función de factores individuales, características de los eventos y su percepción. En este modelo la percepción del riesgo se compone de una variedad de elementos que varían según la

persona y la comunidad, entre estos, se encuentran los socioeconómicos, los de la experiencia, la confianza en las autoridades, el conocimiento del riesgo y su comunicación, entonces se analiza la interacción entre estas variables así como aquellas que aumentan o reducen la percepción. El objetivo de este modelo es comprender cómo estos factores intervienen en la toma de decisiones y cuáles influyen en la acción individual (Dash y Gladwin, 2007).

En la etapa de recuperación de desastres (Lemyre *et al.*, 2005) se parte de campos disciplinares como la sociología y la psicología; la noción de *comunidad* es un recurso similar al descrito por Smit y Wandel (2007). El modelo del proceso de evaluación y desarrollo, marco de gestión –Project Risk Analysis and Management (PRAM)– plantea la integración de la comunidad en las secuelas psicosociales posdesastre.

La gestión integral de desastres, basada en la comunidad (ICBM, por sus siglas en inglés), es un modelo que ubica el rol de la comunidad en todas las etapas del ciclo de desastres; la prevención, la percepción y la vulnerabilidad son el foco del modelo ya que propone el establecimiento de una organización de gestión de desastres que propenda por la autoayuda y la ayuda mutua en las fases *críticas* y en la recuperación. Este modelo destaca la importancia de los miembros de la comunidad interesados en la definición de sus propios objetivos y estrategias para la mitigación de desastres como un factor por fomentar (Chen y Chan, 2006).

2.1. Materiales y métodos

Búsqueda bibliográfica: las unidades de documentación provienen

de seis fuentes bibliográficas, bases de datos y revistas especializadas: Springer Link, Science Direct, Redalyc, DOAJ, Open Edition y Google Scholar; se rastrearon, estudiaron y contrastaron artículos científicos que propusieran modelos en alguna etapa: prevención, atención o recuperación (tabla I).

Tabla I. Fuentes bibliográficas

Fuentes bibliográficas	n	%
Springer Link	64	45,7
Science Direct	35	25,0
Redalyc	11	7,9
DOAJ	9	6,4
Open Edition	6	4,3
Google Scholar	15	10,7

Fuente: elaboración propia.

Estrategia de búsqueda: La consulta se realizó de manera sistemática mediante la combinación de las palabras clave que abordan esta revisión. Tal como lo menciona Hoyos (2000), la investigación documental implica identificar palabras básicas necesarias, portadoras de las ideas, aspectos y conceptos centrales que permitan hacer una relación de los factores y elementos de relevancia por señalar o distinguir en una unidad documental o de análisis que, a su vez, se desglosan en otros ítems llamados *indicadores*. En consecuencia, en este proceso la combinación que más coincidencias presenta es *risk management and vulnerability* (66,4%), seguida de *social capital* y *disaster* (31,4%), *community participation and disaster prevention* (2,2%).

Criterios de selección: La elección de los manuscritos se focalizó, particularmente, hacia aquellos publicados entre 2005 y 2015, se tuvieron en cuenta artículos que plantearan

modelos comunitarios para cualquier tipo de amenaza de origen natural, ya sea un modelo conceptual o un estudio de caso. Se excluyeron los documentos relacionados con riesgo desde el punto de vista económico-financiero, biológico, químico, nuclear, informático y tecnológico porque no hacían parte del enfoque teórico del tema y el objetivo establecido en la presente investigación.

Análisis bibliográfico: Esta fase consistió en determinar la pertinencia de cada unidad documental para el cumplimiento del objetivo, además establecer los factores e indicadores de análisis; para ello se analizaron los resúmenes e introducciones de tal manera que se descartaron el 69,2% de los documentos, el 7,8% en Springer Link, 37,1% de Science Direct, 54,5% de Redalyc, 33,3% de DOAJ, 83,3% de Open Edition y 20% de Google Scholar.

Con base en lo anterior, el presente manuscrito desarrolla 43 unidades documentales de análisis, correspondientes al 30,8% de la selección inicial; se destacan entre estas los siguientes factores e indicadores (tabla 2).

Tabla 2. Categorías de análisis para la información bibliográfica seleccionada

Factores de análisis		Indicadores
Comunidad basada en prevención	n = 19 (44,1%)	Capital social Corresponsabilidad Comunicación del riesgo Alertas tempranas participativas Resiliencia Vulnerabilidad Desarrollo de capacidades
Comunidad basada en respuesta	n= 17 (39,5%)	Rescate Salud
Comunidad basada en la recuperación	n= 4 (7,3 %)	Afrontamiento colectivo Resiliencia
Gestión integral del desastre	n= 3 (7%)	Viabilidad del sistema

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

2.2 Discusión

La revisión bibliográfica demuestra la creciente preocupación en la literatura científica indexada, por los temas relacionados con la gestión del desastre. En los documentos es recurrente la impor-

tancia de pasar de un enfoque reactivo, centrado en el fortalecimiento de las comunidades en acciones de respuesta ante los desastres, a enfoques proactivos que reconocen el rol activo de cada elemento de la sociedad, de las instituciones públicas, del sector privado y de las organizaciones de base comunitaria, esta tendencia marca la diferencia en el actuar. Este enfoque proactivo se puede resumir en la reducción del riesgo de desastres como la planteada por enfoques de “abajo hacia arriba”.

Varios autores (Domínguez y Lozano, 2014; Urquieta, 2014; Rodríguez, 2006; Patterson, 2010; Shaw, 2012) definen la gestión del desastre como un conjunto de acciones y procesos sociales orientados a minimizar las consecuencias negativas de los desastres, incluidas las actividades posteriores a este, la rehabilitación y reconstrucción del territorio, además indican cinco componentes: i) identificación y evaluación del riesgo, ii) reducción, iii) preparativos y respuesta y iv) recuperación y reconstrucción. Domínguez y Lozano (2014) adicionan el componente protección financiera.

El ciento por ciento de las unidades de análisis identifican con mayor o menor énfasis el capital social para lograr la reducción del riesgo de desastres; este concepto es precisado en los modelos propuestos, especialmente, en países como Japón y Estados Unidos, mientras que en los países de habla hispana se hace referencia a la *comunidad*; sin embargo, hay una concordancia entre el significado planteado por Rodríguez (2006), Patterson (2010) y Shaw (2012), cuando puntualizan que se trata del potencial de un grupo humano para asociarse y establecer redes de apoyo, condición indispensable para que los grupos puedan llevar a cabo grandes cometidos que no hubiesen logrado de manera individual, con lo cual se configuran espacios de cooperación y reciprocidad que incrementan las condiciones de seguridad y aumentan las condiciones de información, producción y participación.

Siguiendo a Urquieta (2014), Shaw (2014) y Paz et al. (2008), al reconocer a la comunidad como actor activo en los componentes de la gestión del desastre, se alcanza la corresponsabilidad, esto indica un cambio en los roles tradicionales: los ciudadanos dejan de ver al Estado como el único operador del cambio y el Estado altera su rol omnímodo y

paternalista. La corresponsabilidad también implica intervención en decisiones; supone descentralización, democratización del poder y de los mecanismos para acceder a este; exige capacidad de interlocución, negociación y concertación de todos los actores involucrados.

Esto se materializa en un Estado más social, mejor informado, con conocimiento, comprensión y sensibilidad respecto al espacio como una construcción social y frente a una sociedad más informada, más abierta a gestionar el riesgo, con mayor conocimiento técnico, que además canaliza sus fortalezas hacia la construcción compartida del territorio.

Modelos de reducción del riesgo de desastres

Los modelos, ubicados en la etapa de prevención, evidencian interés por el rol de la comunidad, en esta etapa los actores requieren ser informados; en comparación con aquellos investigadores que le asignan un rol a la comunidad en la etapa de preparación y respuesta, por ello la propuesta se ubica en acciones de autoayuda y ayuda mutua; en cambio otros autores identifican el rol de la comunidad en todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres, además indican que la comunidad es necesaria en las etapas anteriores, porque ejerce roles más activos y en la generación y apropiación de conocimiento. (Figura 1).



Fuente: Elaboración propia

A continuación se presenta la comparación de los autores y las propuestas de modelos según la etapa y rol de la comunidad

Comunidades basadas en prevención

Comunicación del riesgo (Rodríguez, 2006; Noji, 2005; Krovij Kumar, 2010): Este modelo plantea la acción conjunta de los profesionales y de la comunidad en la apropiación de la información para generar un proceso en el que la comunidad identifique su vulnerabilidad y las opciones para hacer gestión preventiva, especialmente, en el campo del cuidado de la salud.

Este modelo plantea tres líneas de acción: organización comunitaria, compromiso institucional y fortalecimiento de la Secretaría de Salud, con el fin de generar procesos de comunicación y no solamente de información; además propone para el desarrollo de este modelo principalmente: i) un proceso de convocatoria, sensibilización y motivación de los actores comunitarios, sectoriales e institucionales; ii) selección de líderes comunitarios y juntas de acción en la comunidad; iii) conformación de grupos de salud por barrio, asentamiento, albergue o campamento con ayuda de los promotores y organizaciones no gubernamentales (ONG); iv) diagnóstico participativo para la implementación de planes de capacitación e identificación de necesidades; v) fomento de la organización comunitaria a través de la identificación de líderes y conformación de grupos de salud; vii) establecimiento de una metodología para consolidar localidades saludables; vii) programa de reordenamiento de los sistemas locales de salud.

Sistema de alertas tempranas: Se pueden distinguir dos modelos

de alertas, las participativas y las informativas; el eje del modelo participativo es la comunidad, representada, por ejemplo, en las organizaciones campesinas, para prevenir los riesgos a partir de la articulación del conocimiento cultural e institucional y de la construcción participativa. Se trata de un modelo integral de abajo hacia arriba, es decir, se ubica el rol de la comunidad en todas las etapas del ciclo del desastre (Domínguez y Lozano, 2014). Por su parte, en las alertas informativas, el papel que juega la comunidad es de evacuación, el eje del modelo es de transferencia de información hacia la comunidad, en otras palabras, se trata de un modelo de arriba hacia abajo (Aristizábal y Leoz, 2010).

Acciones concertadas: En este enfoque de arriba hacia abajo, las iniciativas se reducen a acciones puntuales dispersas sobre un territorio y a la realización de obras de reducción de la amenaza (Sierra et al., 2009; Rebotier, 2014; Alvis, et al., 2013). El señalamiento del enfoque se trata de una reflexión de los autores frente a un modelo que opera en Perú, Venezuela y Colombia, y que fragmenta el espacio urbano y ahonda en la vulnerabilidad; el modelo ubica el rol de las comunidades como las gestoras de acciones puntuales debido a la ausencia de políticas globales de gestión de riesgo y a la debilidad institucional administrativa, exacerbada por la fragmentación político-institucional. Las cinco municipalidades de Lima donde se analiza este modelo, se caracterizan por la ausencia de políticas definidas de gestión del riesgo, la administración municipal interviene de manera puntual, realizando obras de protección, los lugares de las intervenciones son escogidos en función de las experiencias individuales

acumuladas por los funcionarios de la Defensa Civil y de las solicitudes de la población, que se legitiman por el presupuesto participativo. Las acciones de reducción del riesgo de desastres se puntualizan en acciones de sensibilización y el autofinanciamiento de obras con las subsecuentes debilidades en cuanto a costos de mantenimiento, en este contexto, las políticas de riesgo se limitan en gran medida al poder organizativo y reivindicativo de las comunidades. Las iniciativas de las comunidades traducen una falta de coordinación institucional y un apoyo esporádico de las autoridades públicas.

En la experiencia presentada por Rebotier (2014) se identifican las mismas características en Venezuela, especialmente, en cuanto a la desarticulación institucional y el rol que la comunidad adopta como receptora de acciones, por su parte, Alvis *et al.* (2013), en la experiencia en la ciudad de Barranquilla y en la zona del Caribe colombiano, encontraron el mismo modelo acerca de la atención de desastres, a partir de la época de lluvias del 2010-2011 en Colombia. Asimismo, evidencian el mismo patrón en cuanto a la participación de las comunidades a partir de los modelos implementados de reducción del riesgo de desastres.

Medición de la resiliencia basada en el lugar: Este modelo (Curter, 2008; Lazarus, 2014) establece las dimensiones ecológica, social, económica, institucional, de infraestructura y competencia de la comunidad y el conocimiento local de riesgo por ser medidos antes del evento, para establecer la capacidad de recuperación de una comunidad. Aquí, el rol de la comunidad es de aporte a la elaboración del inventario de las dimensiones, así como este modelo se ubica en el enfoque de arriba hacia

abajo. Por su parte, Lazarus (2014) reconoce la importancia de los medios de subsistencia en la construcción de la capacidad de recuperación de las comunidades, sin tener en cuenta el modelo de Curter (2008), a la vez que da mayor importancia a la vinculación del capital social.

Modelo capacidad de adaptación y la vulnerabilidad (Smit & Wandel, 2006): Se encuentra en la misma línea del modelo anterior, con la diferencia de que la comunidad juega un rol importante en la evaluación de los riesgos presentes y la capacidad de adaptación con el fin de que esta establezca las estrategias para hacer frente a los efectos o riesgos asociados con las exposiciones a amenazas naturales; un actor que incluye este modelo son las instituciones que también participan de la evaluación; sin embargo, no precisa cómo se involucra a la comunidad y a las instituciones en el mismo momento dentro del modelo.

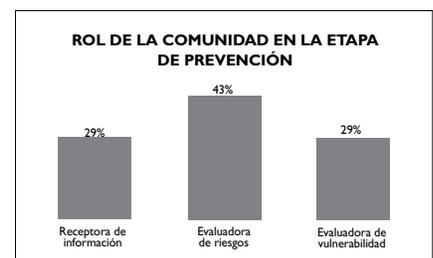
Planteamiento de gobernabilidad adaptativa (Djalante, 2011; Carpenter *et al.*, 2003; Rothstein, 2013; Fung, 2006): Enfatiza en el enfoque de gobernanza de los recursos ambientales y naturales, se logra a partir de los siguientes principios: i) la gobernabilidad policéntrica, o la confluencia de múltiples instituciones en la conformación de los bienes públicos deseados; ii) la participación, la colaboración, la auto organización, redes de apoyo; y iii) el aprendizaje y la innovación de las comunidades. Estos principios en el modelo están enfocados al aumento de la resiliencia ante amenazas naturales. Este modelo integra la participación efectiva y la colaboración significativa entre gobiernos, las ONG y las comunidades.

Van Aalst *et al.* (2008), partiendo de la revisión de los métodos para evaluar los riesgos, vulnerabilidades y capa-

cidades para la reducción del riesgo de desastres basada en la comunidad, utilizados por ONG como la Cruz Roja/Media Luna Roja, establecen que estos tienen la intención de recoger información para fomentar la participación activa y proporcionar la base para que las comunidades descubran sus propios medios para resolver sus dificultades y ayudar en el diseño y operación de proyectos de reducción de riesgos, basados en la reparación de la comunidad; este enfoque se ha convertido prácticamente en la “corriente principal” que ha utilizado el Banco Mundial.

Georriesgos: Con el fin de coordinar esfuerzos a nivel regional en la gestión del riesgo (Molina y Bayarri, 2011), se propone un modelo que se considera aumenta la visibilidad y accesibilidad de la información para mejorar la gestión del riesgo de desastres con base en la aplicación de GeoRiesgo, establecida en la web; tanto comunidades expertas como no expertas pueden compartir información sobre los riesgos. Este enfoque resulta compatible con la información que requiere el modelo de alertas tempranas.

Figura 2: Rol de la comunidad en la prevención



Fuente: Elaboración propia.

Comunidades basadas en la respuesta: Es una visión de Haddow *et al.* (2013); por su parte, Shaw (2014), en su propuesta, realiza un recorrido por los procesos de planificación, los

planes de operaciones de emergencia, ejercicios, entrenamiento, equipos necesarios, autoridad legal, advertencia y preparación del público, así como el papel de los medios de comunicación en casos de desastre. La propuesta de Haddow *et al.* (2013) amplía el enfoque proponiendo cuatro estrategias de mitigación: i) identificar la ubicación y la naturaleza del peligro potencial, ii) determinar las características de la población y de las estructuras que son vulnerables a los peligros, iii) determinar un nivel aceptable para niveles de riesgo, iv) utilizar estrategias de mitigación que sean realistas y basadas en el análisis costo-beneficio.

Estrategias psicosociales de afrontamiento:

En general, estrés postraumático, depresión y ansiedad parecen ser las reacciones más comunes a la crisis en caso de desastres naturales. Desde esta perspectiva, Krum (2008), Kudó *et al.* (2012), Osorio y Díaz (2013), Martínez *et al.* (2014) plantean el modelo de afrontamiento colectivo para ser llevado a cabo en el espacio del individuo dentro una de experiencia en grupo, debido a que se trata de un trauma que afecta al individuo, la familia y la sociedad. La aplicación de este modelo se llevó a cabo en Perú, según Martínez *et al.* (2014). En este modelo la comunidad es identificada en el rol de receptora de atención, autoayuda en la fase de crisis y en la recuperación.

Modelos integrales: En la revisión bibliográfica resultan interesantes las propuestas de viabilidad del sistema (Berardi *et al.*, 2013; Filion, 2013). A partir de los debates sobre la dificultad del concepto de resiliencia para ser llevado a la práctica (Sampson *et al.*, 2005; Putnam, 2000; Putnam *et al.*, 2001; Coleman, 1990; Gallopin, 2013; Carpenter *et al.*, 2003), el modelo (Berardi *et al.*, 2013) propone la operacionalización de la resiliencia para medirla y aplicarla en la práctica.

Los autores identifican el modelo de abajo hacia arriba: el enfoque es participativo, las comunidades llegan a la comprensión sobre los sistemas territoriales y los riesgos (o riesgos percibidos) que les afectan y dan respuestas que pueden ser llevadas a cabo sobre esos riesgos. El enfoque es “lateral”: no se inicia con la identificación de un peligro sino con los principales valores asignados a un territorio, con el fin de definir una jerarquía de riesgo y, por

lo tanto, de crisis así como su gestión, con el objetivo de salvaguardar la continuidad del sistema (Filion, 2013). La idea es llevar a cabo investigaciones en colaboración con las comunidades en lugar de llevar hacerlas sobre las comunidades, esto les permite a los participantes de la comunidad reflexionar sobre la forma en que han organizado y reorganizado sus vidas y actividades cotidianas como respuesta a los retos y oportunidades ambientales, como el cambio climático, los recursos naturales, las políticas de extracción, la difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC) o a las nuevas formas de transporte. El objetivo final es permitir a las comunidades que propongan sus propias estrategias para la supervivencia a largo plazo (Berardi *et al.*, 2013).

Mitigación de riesgos sostenible (Pearce, 2013): Propone el cambio de paradigma para una efectiva gestión de desastres basada en comunidad, este cambio de paradigma se presenta en la (tabla 3.)

Tabla 3. Propuesta conceptual para el cambio de paradigma centrado el rol de las comunidades

De	A
Peligros	Vulnerabilidad
Reactiva	Proactiva
Acciones individuales	Asociaciones
Enfoque disciplinar	Enfoque multidisciplinario
Gestión de respuesta	Gestión de riesgos
Planificación para comunidades	Planificación con las comunidades
Comunicar a las comunidades	Comunicación con las comunidades

Fuente: Adaptación de la propuesta de Pearce (2013).

Esta propuesta hace una distinción entre la planificación comunitaria y la planificación de la gestión de desastres; aunque ambas toman un enfoque proactivo para la planificación, se diferencian en que la planificación de la comunidad tiene una herencia académica y es rica en teoría, pero criticada por ser demasiado optimista sobre el altruismo de miembros de la comunidad. Por su parte, la gestión de desastres se ha preocupado por situaciones a corto plazo en la reconstrucción de la infraestructura y ha surgido a partir de las catástrofes. Para integrar la planificación comunitaria con la planificación de la gestión del riesgo, se plantean los siguientes retos para hacer sostenible la mitigación: i) escuchar a la comunidad: permite definir lo que ellos creen son los problemas más importantes, ii) movilizar a todos los miembros de una comunidad, iii) coordinar esfuerzos a nivel regional, iv) aumentar la conciencia pública de la importancia de la gestión de riesgos, v) asegurarse de que los grupos de interés poderosos apoyan los esfuerzos de la comunidad.

Enfoque de desarrollo local (Razeto, 2013): A partir de la comprensión de los desastres como fenómenos sociales, la autora sugiere que estos configuran un escenario propicio para impulsar un cambio a través de estrategias de desarrollo, por medio de políticas de respuesta ante desastres, formuladas con base en el enfoque del desarrollo local, centrado en las personas. Las dimensiones abordadas para el desarrollo del moldeo propuesto son, a saber:

la dimensión social, política, ambiental, económica y cultural. El rol de la comunidad inicia con el planteamiento de las necesidades y abarca hasta la formulación de una estrategia de desarrollo local con base en sus características y potencialidades.

Integración de comunidades en todos los aspectos de los desastres, modelo de Chen y Chan (2006): Identifica la función de la comunidad desde la percepción del riesgo hasta la preparación para

desastres y la respuesta y en la reconstrucción del territorio.

De acuerdo con las propuestas y las categorías analizadas en cada uno de los modelos, el integral en la gestión de desastres presenta una comparación de los modelos con enfoque de arriba hacia abajo y enfoques gestión basados en la comunidad para la toma de decisiones, según la propuesta de Scolobig et al. (2011), representados en la tabla 4.

3. Conclusiones

	De arriba hacia abajo	Enfoque centrado en las personas de abajo hacia arriba
Hipótesis	Este sistema se conoce y entiende, por lo tanto, se controla en una medida adecuada por los expertos; en acción conjunta con los poderes públicos, los primeros saben la mejor respuesta para una determinada situación.	El sistema es demasiado complejo para ser conocido de manera adecuada y controlado plenamente. La mejor opción es la toma de decisiones informada por muchas perspectivas, incluyendo la científica.
Aproximación al problema	Tecnocrática, analítica, determinista, racional; enfocada a la gestión económica.	Iterativa, adaptable, flexible, orientada a la resiliencia.
Recopilación y análisis de datos	Predominio de los datos y análisis cuantitativos.	Enfoque mixto: se usan datos, métodos y herramientas cuantitativas y cualitativas.
Toma de decisiones	Tecnocéntrica, jerárquica e intervencionista.	Igualitaria, de colaboración, se centra en las preferencias de las partes interesadas, es proactiva.
Responsabilidad	La responsabilidad recae en “autoridades responsables”.	Compartida y distribuida sobre muchos.
Actores: gobierno público Los expertos científicos Sector privado (verbigracia, ONG, aseguradoras)	Enfoque de mando y control. Pasivo y fatalista. Proporcionar información basada en la evidencia para los tomadores de decisiones, actitud profesional de superioridad. Tiene un papel menor.	La conciencia de capacidad disminuida para garantizar la seguridad. Activo, comprometido, independiente, facultado. Proporciona información y datos “aptos para el propósito” de las partes interesadas. Las necesidades de los grupos de interés son el punto de partida para generar nuevo conocimiento, la actitud profesional de la humildad. Participación activa
Proceso Comunicación Derecho a la información Generación de conocimiento	En una vía, del experto al público. La confianza en las autoridades es limitada. A partir de los expertos para las autoridades.	Diálogo de dos vías, planea el aumento de la participación. Percepción de transparencia en las autoridades locales. Coproducción de conocimiento con el público no experto y la comunidad.

Este trabajo se ha centrado en el papel que juegan las comunidades en la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres; los modelos analizados examinan las interacciones entre los ciudadanos y las autoridades; sin embargo, no es clara la medición del impacto de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Hay una gran variedad de modelos que incluyen la participación comunitaria en alguna de sus etapas, por ejemplo, la etapa de respuesta es la que menos usa modelos incluyentes, lo que demuestra que la toma de decisiones en las crisis es asumida por las autoridades y por los actores externos.

Referencias Bibliográficas

- Alvis-Guzmán, Nelson Rafael et al. "Capacidad de respuesta de los gobiernos territoriales y la sociedad frente a la temporada invernal 2010-2011 en la Región Caribe colombiana: un enfoque multimétodo. Responsiveness of the territorial". *Revista Gerencia y Políticas de Salud* (12) n° 25, 2013, pp. 10-25.
- Aristizábal, E., M. F. Gamboa y F. J. Leoz. "Sistema de alerta temprana por movimientos en masa inducidos por lluvia para el valle de Aburrá, Colombia". *Revista EIA* (13), 2010, pp. 155-169.
- Berardi, Andrea et al. "From resilience to viability: a case study of indigenous communities of the North Rupununi, Guyana". *Echo Géa* 24, 2013 pp 80-88.
- Buergelt, Petra T., and Douglas Paton. "An Ecological Risk Management and Capacity Building Model." *Human Ecology* 42.4 (2014): 591-603.
- Carpenter, Mason, Timothy Pollock, y Myleen Leary. "Testing a model of reasoned risk taking: governance, the experience of principals and agents, and global strategy in high technology IPO firms". *Strategic Management Journal* (24) n° 9, 2003, pp. 803-820.
- Chen, Liang-Chun, Yi-Chung Liu y Kuei-Chi Chan. "Integrated community-based disaster management program in Taiwan: a case study of Shang-An village". *Natural Hazards* (37) n° 1-2, 2006, pp. 209-223.
- Coleman, James Samuel. *Fundamentos de la teoría social*. Cambridge: The Belknap Press de Harvard University Press.
- Cutter, Susan et al. "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters". *Global Environmental Change* (18) n° 4, 2008, pp. 598-606.
- Dash, Nicole, and Hugh Gladwin. "Evacuation decision making and behavioral responses: Individual and household." *Natural Hazards Review* 8.3 (2007): 69-77.
- Desarrollo humano y desastres en Veracruz.
- Djalante, Riyanti, Cameron Holley, and Frank Thomalla. "Adaptive governance and managing resilience to natural hazards." *International Journal of Disaster Risk Science* 2.4 (2011): 1-14.
- Domínguez-Calle, E. y S. Lozano-Báez. Estado del arte de los sistemas de alerta temprana en Colombia. *Rev. Acad. Colomb. Cienc* (38) n° 148, 2014, pp. 321-32.
- Domínguez-Calle, Efraín y Sergio Lozano-Báez. "Estado del arte de los sistemas de alerta temprana en Colombia". *Rev. Acad. Colomb. Cienc* (38) n° 148, 2014, pp. 321-32.
- Filion, Pierre. "Fading Resilience? Creative Destruction, Neoliberalism and Mounting Risks". *Sapiens. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* (6) n° 1, 2013. pp 21-26
- Fung, Archon. "Varieties of participation in complex governance." *Public Administration Review* 66. s1 (2006): 66-75.
- Gallopín, Gilberto Carlos. "Desarrollo sostenible, complejidad y anticipación del futuro". *Autoridades Académicas* n° 146, 2015.
- Gómez, Dora Egleé Socorro. "Metodología para la gestión de riesgos de desastres en las comunidades, basado en el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015". *Ingeniería Industrial. Actualidad y Nuevas Tendencias* n° 8, 2012, pp. 61-72.
- Haddow, George, Jane Bullock y Damon Coppola. *Introduction to emergency management*. Quinta edición. Burlington, MA: Butterworth-Heinemann, 2013.
- Hoyos, Consuelo. *Un modelo para investigación documental. Guía teórico práctica sobre construcción de estados de arte con importantes reflexiones sobre la investigación*. Medellín: Señal Editor, 2000.
- Krovi, Venkat y Vuay Kumar. "Risk communication". *Encyclopedia of Library and Information Science*. Volume 69-Supplement 32. (2000, p. 290.
- Krum, Fernanda Menna Barreto; Bandeira, Denise Ruschel. *Enfrentamento de desastres naturais: o uso de um coping coletivo*. Paidéia, 2008, vol. 18, no 39, p. 73-84.
- Kudó, Inés, et al. "Una experiencia de intervención en crisis en el sur del Perú: Brigadas Psicológicas". *Revista de Psicología* 23.2 (2012): 295-336.
- Lazarus, Naomi. "Re-specifying disaster risk: concepts, methods, and models". *GeoJournal* (79) n° 5, 2014, pp. 635-648.
- Lemyre, Louise et al. "A psychosocial risk assessment and management framework to enhance response to CBRN terrorism threats and attacks". *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science* (3) n° 4, 2005, pp. 316-330.
- LIN, Nan; COOK, Karen S.; BURT, Ronald S. (ed). *Social capital: theory and research*. Transaction Publishers, 2001.
- Martínez, Felipe E. García, Alejandro Reyes Reyes, and Félix Cova Solar. "Severidad del trauma, optimismo, crecimiento postraumático y bienestar en sobrevivientes de un desastre natural." *Universitas Psychologica* 13.2 (2014): 575-584.
- Matsuoka, Yuki, et al. "Partnership between city government and community-based disaster prevention organizations in Kobe, Japan." *Community based disaster risk reduction* 10 (2012): 151-184.
- Molina, Martín y Salvador Bayarri. "A multinational SDI-based system to facilitate disaster risk management in the Andean Community". *Computers & Geosciences* (37) n° 9, 2011, pp. 1501-1510.

- Murphy, B. L. Locating social capital in resilient community-level emergency management. *Natural Hazards* (41) n° 2, 2007, pp. 297-315.
- Noji, Eric. "Public health issues in disasters". *Critical Care Medicine* (33) n° 1, 2005, pp. S29-S33.
- Osorio Yepes, Cristian David, and Victoria Eugenia Díaz Facio Lince. "Modelos de intervención psicosocial en situaciones de desastre por fenómeno natural." *Revista de Psicología Universidad de Antioquia* 4.2 (2013).
- Patterson, Olivia, Frederick Weil, and Kavita Patel. "The role of community in disaster response: conceptual models." *Population Research and Policy Review* 29.2 (2010): 127-141.
- Paz, Carmen et al. "Aproximación metodológica a una articulación entre gestión del riesgo, gestión ambiental y ordenamiento territorial". *Geograficando* (4) n° 4, 2008, pp. 159-177.
- Pearce, Laurie. "Disaster management and community planning, and public participation: how to achieve sustainable hazard mitigation". *Natural Hazards* (28) n° 2-3, 2003, pp. 211-228.
- Putnam, R. D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster, 2001.
- Razeto, Alicia Cristina. "Potenciando el desarrollo local de comunidades afectadas por desastres". *Revista INVI* (28) n° 77, 2013, pp. 111-136.
- Rebotier, Julien. "La vulnerabilidad urbana: entre reducción de riesgo y emancipación social". En: *Revista Polis* (38). 2014. <http://polis.org>.
- Rodríguez Salvá, Armando, and Blanca Terry Berro. "Comunicación social, preparativos y mitigación de desastres: visión de futuro." *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología* 44.2 (2006): 0-0.
- Rothstein, Henry, Olivier Borraz y Michael Huber. "Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk based governance across Europe". *Regulation & Governance* (7) n° 2, 2013, pp. 215-235.
- Sampson, RJ, H. Maclndoe, D. McAdam y S. Weffer-Elizondo. La sociedad civil reconsiderada: la naturaleza y la comunidad estructura duradera de la acción cívica colectiva. *American Journal of Sociology* (111) n° 3, 2005, pp. 673-714.
- Scolobig, Anna et al. "Towards people-centred approaches for effective disaster risk management: Balancing rhetoric with reality". *International Journal of Disaster Risk Reduction* n° 12, 2015, pp. 202-212.
- Shaw, Rabid. *Community based disaster risk reduction*. Bingley UK: Emerald, 2012a.
- Shaw, Rabid. "Overview of community based disaster risk reduction". *Community based disaster risk reduction*. Bingley UK: Emerald, 2012b, pp. 3-17.
- Shaw, Rajib. "Disaster risk reduction and community approaches". *Community Practices for Disaster Risk Reduction in Japan*. Japón: Springer, 2014, pp. 3-20.
- Sierra, Alexis et al. "Experiencias de gestión de riesgos en Lima: actores y territorios urbanos". *Bulletin de l'Institut Français D'études Andines* (38) n° 3, 2009, pp. 777-797.
- Smit, Barry y Johanna Wandel. "Adaptation, adaptive capacity and vulnerability". *Global Environmental Change* (16) n° 3, 2006, pp. 282-292.
- Thierry, Nicolas. "A la poursuite du patrimoine. Les lieux de mémoire de l'esclavage dans départements d'outre mer (DOM)". *EchoGéo*, 2009.
- Urquieta, C. "Los desafíos de las ciudades vulnerables. Construcción de ciudad y construcción del riesgo en La Paz y El Alto". *Bulletin de l'Institut Français D'études Andines* (43) n° 3, 2014, pp. 445-462.
- Van Aalst, Maarten, Terry Cannon y Ian Burton. "Community level adaptation to climate change: the potential role of participatory community risk assessment". *Global Environmental Change* (18) n° 1, 2008, pp. 165-179.

Historia crítica de la figura Zonas de Reserva Campesina

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

AUTOR: RAFAEL CARO E.²⁰

Introducción

El presente artículo es la presentación de las principales ideas contenidas en la tesis elaborada por el autor para optar al título de Doctor en Estudios Políticos por la Universidad Externado de Colombia, en octubre de 2016, denominada *Gobernanza de las instituciones de las Zonas de Reserva Campesina*. A su vez, la tesis se basó en una investigación de carácter preventivo realizada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en la que se evaluaron las seis Zonas de Reserva Campesina constituidas entre 1997 y el 2002.

Las Zonas de Reserva Campesina (en adelante ZRC) son una figura técnico-jurídica de ordenamiento territorial creada por la Ley 160 de 1994; estas propenden “*al fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables...*” (numeral 9 artículo 1° de la Ley 160 de 1994) en “*las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incoder, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales*” (artículo 80 Ley 160 de 1994).

El objeto de este artículo es hacer una presentación del desarrollo de la figura de ZRC desde el punto de vista histórico y legal, es decir, ubicándola en su contexto histórico y en su marco normativo.

Existe un discurso hegemónico en torno a la historia de las ZRC que se basa en las teorías explicativas del conflicto colombiano que señalan a la injusticia social y a la represión contra los movimientos campesinos (*grievance*) como las causas del conflicto armado interno, relato en el que la guerrilla, particularmente las FARC, aparece como un grupo que lucha contra esas causas objetivas. Además, los campesinos marchan de manera autónoma pidiendo presencia estatal, formalización de tierras, comprometidos con la protección ambiental, movilizaciones que habían conducido a la reglamentación de las ZRC y la constitución de las primeras zonas.

INVESTIGACIÓN

Resumen

Las Zonas de Reserva Campesina son una figura de ordenamiento territorial contemplada en la ley; estas zonas cumplirán un papel determinante en el escenario de posconflicto dada la coincidencia de la presencia histórica que las FARC han hecho en estos territorios. La constitución de estas zonas por parte del Gobierno obedece a una estrategia en la que la tierra y el reconocimiento del control de facto que las FARC tienen sobre ella es una carta de negociación.

Palabras clave

Zonas de Reserva Campesina, FARC, posconflicto, tierra.

Résumé.

Les zones de réserve paysannes sont une figure juridique considérée par la loi, et qui jouera un rôle décisif dans une phase de post-conflit, compte tenu de la coïncidence de la présence historique que les FARC ont fait dans ces domaines. La constitution de ces zones par le gouvernement suit une stratégie dans laquelle la terre et la reconnaissance du contrôle de facto des FARC ; elles représentent une carte de négociation.

Mots clés:

Zones de Réserves Paysannes, FARC, terres, post-conflit

²⁰ Economista Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Asesor de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Miembro de la Red de Investigadores del Instituto del Ministerio Público. Correo electrónico: XXXXXXXXXX.

Para el análisis de las ZRC, en este estudio se acepta la visión anterior hasta 1984, porque se considera que la situación de fragmentación territorial, así como la presencia guerrillera y de cultivos ilícitos de estos territorios, tiene una explicación en los hechos acaecidos en el momento crítico de la historia colombiana como lo fue el ataque a las denominadas “repúblicas independientes”, entre ellas la vereda de Marquetalia, corregimiento de Gaitania, municipio de Planadas Sur (Tolima), por parte del Ejército en 1964, que produjo, entre otras cosas, el desplazamiento de las familias de los guerrilleros campesinos en lo que se ha denominado el proceso de colonización armada (Ramírez, W. 1990) y la creación de las FARC en 1966 en territorios de la zona de reserva forestal de la Amazonía en los departamentos del Meta, Caquetá y Guaviare²¹.

Sin embargo, existe otro momento crítico determinante en lo que es la historia de las FARC y en la de los territorios de las ZRC, el cual ocurrió en 1978 cuando terminó el Frente Nacional²². Ese momento coincidió con la aparición de la coca en el país, cultivo que estructuró las relaciones entre campesinado y guerrilla en una relación simbiótica en la cual cada actor necesita y se sirve del otro, la que maduró en 1984, cuando se dio una bonanza cocalera que fortaleció a las FARC, que ya habían organizado para ese entonces al campesinado

²¹ Las zonas de reserva forestal fueron creadas por la Ley 2ª de 1959 “para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”.

²² El Frente Nacional fue una coalición política o pacto elitista (ver Uribe, 2009) que se dio entre 1958 y 1978 acordado entre los dos principales partidos políticos el Liberal y el Conservador; diseñado como una estrategia para dar fin a la violencia partidista mediante la alternancia en el poder y la exclusión de otras corrientes políticas.

en torno al negocio del narcotráfico, lo que determinó el fracaso de las negociaciones de paz efectuadas por el gobierno de Belisario Betancur.

A partir de 1984 la teoría de las causas objetivas no explica el conflicto colombiano y su desarrollo en los territorios que corresponden a las ZRC. Se requiere otro marco teórico, el de las causas subjetivas, en el cual la racionalidad, el actor guerrilla, está determinada por la codicia (*greed*) de las ganancias de las economías extractivas ilícitas, como el narcotráfico y la minería criminal de oro.

Para el caso de la historia de las ZRC, llamamos crítica esta explicación, pues se aparta de la explicación generalmente dada por los estudiosos del tema, presente en la línea de investigación auspiciada por la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc), organización que hace parte del proceso político Marcha Patriótica y que se vincula a la tesis del agravio.

I. Establecimiento de las bases de las ZRC

Si bien los antecedentes de las ZRC pueden ubicarse en las colonias agrícolas de los años veinte, entre ellas la de Sumapaz (creada mediante Decreto 1110 de 1928), que comprendía el territorio de lo que es hoy la ZRC de Cabrera, las bases de la figura actual surgieron durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1988), quien intentó llevar a cabo un proceso de paz con la guerrilla de las FARC en medio del auge del proceso colonizador dinamizado por el cultivo de la coca, que se estaba recuperando de una “destorcida” de precios en 1982 (Jaramillo et al., 1986).

El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), interesado en alcanzar

la paz, firmó el Acuerdo de La Uribe el 28 de marzo de 1984 con todas las guerrillas, excepto el ELN. En esa coyuntura se dieron dos hechos que son los antecedentes de las ZRC: primero, la expedición del Acuerdo 018 del 25 de abril de 1984 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente (Inderena), por el cual se sustrajo el área del Pato Balsillas de la zona de reserva forestal de la Amazonía, acto que permitió iniciar un proceso de titulación de baldíos en esa región, y en segundo lugar la presentación de una propuesta de desarrollo alternativo en la región en el Caguán (Caquetá) en 1985 con el fin de “estabilizar la colonización y el compromiso de los colonos de asumir prácticas productivas amigables con el medio ambiente” (Fajardo, D., 2014).

Posterior a la bonanza cocalera que se dio en 1984 sobrevino una nueva “destorcida” o crisis cocalera (Fajardo, D., 2000), que entre 1985 y 1987 afectó las regiones productoras de coca, sumiéndolas en una situación económica crítica que dio origen a la movilización campesina, que en diciembre de 1985 logró que 20.000 cocaleros marcharan sobre San José de Guaviare.

En marzo de 1987 los colonos de La Macarena presentaron una propuesta al Gobierno para el realinderamiento de la reserva y programa de reforma agraria en la que se comprometían a ejercer acciones de conservación ecológica (Molano, A., 1989).

En octubre de 1987, los cocaleros nuevamente marcharon en San José de Guaviare (la denominada Marcha de Iraca) para presionar la redelimitación del parque La Macarena, la que se hizo finalmente mediante el Decreto Ley 1989 del 1º de sep-

tiembre de 1989, el cual estableció zonificaciones a partir de la definición del Área de Manejo Especial de La Macarena (AMEM). Este decreto es uno de los antecedentes jurídicos de las ZRC, ya que el AMEM contempla zonas de protección y de producción, lo que permitió que en estas últimas se iniciaran procesos de constitución de tres ZRC: Guaviare, constituida en 1997, y Losada-Perdido en La Macarena y Ariari-Güejar en Puerto Rico, en proceso de constitución. Actualmente se proyecta la constitución de una quinta ZRC, esta en el municipio de La Uribe en el interfluvio de los ríos Duda y Guayabero.

2. Creación y reglamentación de la figura de ZRC

En la Constitución de 1991 se trazó una línea de fortalecimiento de las regiones a través de la profundización del proceso de descentralización que ya se había iniciado con la elección popular de alcaldes en 1988, lo que repercutió en los territorios de las ZRC con la conversión en departamentos de las comisarías e intendencias que conformaban los antiguos Territorios Nacionales: Arauca, Casanare, Putumayo, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada.

En esta coyuntura cuando las FARC se consolidaron territorialmente en las zonas cocaleras, se discutió al finalizar el gobierno de Gaviria el proyecto de lo que se convirtió a principios de agosto de 1994 en la Ley 160, "Sobre desarrollo rural y reforma agraria", que desarrolló los artículos 64 y 65 de la Constitución e introdujo la figura de ZRC. Por su parte, el gobierno Samper (1994-1998) reglamentó la figura en 1996 y creó las primeras zonas en diciembre de 1997 (Pato Balsillas y Guaviare).

La política de fumigación de cultivos ilícitos con aspersión en el Guaviare y el Meta se inició en septiembre de 1994, lo que motivó una movilización de colonos hacia San José del Guaviare que protestaron contra las fumigaciones al tiempo que exigieron atención estatal.

La recién aprobada Ley 160 de 1994 se convirtió en un marco para el lanzamiento de la propuesta de paz del gobierno Samper con las FARC el 18 de noviembre de dicho año, fecha en la que se realizó un paro cívico en Puerto Asís, Putumayo.

En diciembre de 1994 se produjo otro paro cívico y marchas cocaleras en el Guaviare (El Retorno, San José del Guaviare), Meta (Mapiripán) y Puerto Asís promovidas por las FARC, que mediante amenazas obligaron a los campesinos cocaleros a movilizarse contra las fumigaciones de glifosato. En desarrollo del paro, las FARC realizaron una serie de ataques contra unidades militares en el Guaviare y contra la base antinarcóticos en Miraflores.

La iniciativa de paz del Gobierno fue acogida inicialmente por las FARC, que el 3 de enero de 1995 solicitaron el despeje militar del área de La Uribe (Meta), a lo que el gobierno Samper anunció públicamente el 7 de julio su determinación de despejar el municipio, con excepción del casco urbano, oferta que no fue aceptada por las FARC. Ante esta negativa, las conversaciones finalizaron²³, por lo que el presidente Samper se concentró en hacer negociaciones con el ELN.

²³ "Los despejes de Samper". *El Tiempo*. 24 de agosto de 1997. [<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-640716>]. Consultado el 1º de octubre de 2015.

A finales de 1995 se presentaron graves episodios de violencia en todo el país, que enmarcaron la caótica situación que se vivió en ese momento: el 28 de agosto de 1995 fue asesinado el presidente nacional de la ANUC; el 27 de septiembre las FARC derribaron un avión de fumigación en Miraflores, Guaviare, y el 2 de noviembre fue asesinado el político conservador Álvaro Gómez Hurtado, hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior, a cuyo amparo, en mayo de 1996, se establecieron Zonas Especiales de Orden Público en Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada y Caquetá.

El gobierno de Samper, deslegitimado por el escándalo de la financiación de su campaña presidencial con dineros del narcotráfico y afectado por el incremento de la violencia y el fortalecimiento y expansión del paramilitarismo, se sumergió en una crisis de gobernabilidad que tuvo dos de los episodios más críticos cuando los Estados Unidos descertificaron a Colombia en su lucha contra las drogas el 1º de marzo de 1996 y a los pocos meses le retiraron la visa al presidente, el 11 de julio.

Adicionalmente, a problemas de orden público derivados de la incursión paramilitar y de las fumigaciones de cultivos ilícitos, el campesinado en todo el país se enfrentó a las consecuencias de la apertura económica, que se implementó desde principios de los años noventa.

Todo lo anterior coincidió en ese año de 1996 con una crisis en el sector cocalero, que junto con la expansión del paramilitarismo fue el contexto en el que se dieron las marchas cocaleras en los departamentos de Guaviare, Putumayo y Caquetá, entre julio y agosto, las cuales fueron moti-

vadas por las fumigaciones de cultivos ilícitos y dirigidas por las FARC, que movilizaron a la población campesina durante 45 días (Ferro y Uribe, 2002).

De acuerdo con Fajardo (2002), el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 fue reglamentado en el contexto de las marchas de los campesinos y los cocaleros, protagonizadas en julio y agosto de 1996, como parte de

“...los compromisos adquiridos para su desmovilización el gobierno nacional se comprometió a establecer las primeras cuatro zonas de reserva campesina: Guaviare, El Pato, Putumayo y Sur de Bolívar”.

En 1996 los colonos de La Macarena, Meta, presentaron al Estado una propuesta de manejo sostenible considerada por Fajardo (2012) como antecedente de las ZRC, la cual estaba relacionada con su necesidad de seguridad ante la inminente incursión paramilitar, que finalmente se dio el 15 de julio de 1997 en Mapiripán, donde fueron masacradas 40 personas por paramilitares aerotransportados desde Urabá y apoyados por el Ejército²⁴. Mapiripán es un municipio que se encuentra entre los mayores productores de coca del Meta, en el límite norte de la ZRC del Guaviare.

Sin embargo, además del impacto de las marchas de cocaleros, no debe desconocerse el papel que tuvo la agenda de paz prevista por el presidente Samper en el proceso de reglamentación y constitución de ZRC. El 30 de agosto de 1996 Samper lanzó en Urabá, región afectada por

una nueva oleada de violencia, una propuesta humanitaria dirigida a la guerrilla, cuyo primer punto era

“Constituir zonas de reserva campesina para que los labriegos tengan acceso a tierras en las que estarán libres de presiones, tanto de la guerrilla como de la fuerza pública”²⁵.

En cumplimiento de su oferta de constituir ZRC, el presidente Samper expidió el 1° de octubre de 1996 el Decreto 1777, que reglamentó la Ley 160 de 1994 en lo relativo a ZRC, el cual fue concertado entre organizaciones campesinas y la ministra de Agricultura, Cecilia López Montaño. El 25 de noviembre, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) expidió el Acuerdo 024, sobre la misma materia, con lo que se completó el marco jurídico de las ZRC (tabla 1).

Este decreto –1777– contempló la posibilidad de constituir ZRC dentro de la frontera agrícola, donde podrán limitarse o expropiarse los latifundios, con el fin de erigirlas, lo que generó preocupación entre la SAC y Fedegán²⁶, sobre todo cuando a principios de octubre de 1996 el municipio de Puerto López, Meta, el sur de Bolívar y el sur de Cesar fueron señalados por el gobierno de Samper como las posibles primeras ZRC dentro de la frontera agrícola.

El rechazo por parte de la población de Puerto López de la propuesta de constitución de ZRC en un municipio con presencia paramilitar, con cultivos comerciales de caña, caucho y palma obligó al Gobierno a concentrar la constitución de las primeras ZRC en zonas de colonización.

Tabla 1. Marco jurídico de las ZRC

Constitución Política	Artículo 64. <i>Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</i> Artículo 65. <i>La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</i>
Decreto Ley 1898 de 1989	Crea el Área de Manejo Especial de La Macarena.
Ley 160 de 1994	Crea las figuras de ZRC y de Zona de Desarrollo Empresarial (ZDE).
Decreto 1777 del 1° de octubre de 1996	Reglamenta la figura de ZRC.
Acuerdo 024 del Incora del 25 de noviembre de 1996	Reglamenta la figura de ZRC.

²⁴ El Tiempo. 22 de junio de 2015 <http://www.eltiempo.com/politica/coronel-jorge-eliecer-plazas-a-responde-por-masacre-en-mapiripan/15987818>. Consultado el 2 de agosto de 2015.

²⁵ “Seis puntos para la agenda humanitaria”. *El Tiempo*. 1° de septiembre de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-487641>. Consultado el 27 de abril de 2016.

²⁶ “SAC pide claridad sobre zonas campesinas”. *El Tiempo*. 24 de octubre de 1996. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-556505>. Consultado el 19 de octubre de 2015.

Ley 387 del 18 de julio de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado (artículo 19, numeral 1, parágrafo 3).	“En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial”.
Resoluciones de creación de ZRC	Ver tabla 7, donde se detalla cada resolución expedida por el Incora entre diciembre de 1997 y diciembre de 2002.
Ley 1776 del 29 de enero de 2016	Modifica la Ley 160 de 1994. Crea las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres).

Fuente: Elaboración propia.

3. Constitución de las primeras ZRC

El 20 de julio de 1997 en su discurso de instalación del Congreso, el presidente Samper anunció la voluntad del Gobierno de “reemprender una nueva etapa de paz y a establecer zonas de distensión para dialogar”²⁷.

El 20 de agosto de 1997 las FARC atacaron el municipio de Cabrera y asesinaron a cuatro policías e hirieron a cuatro. Dos días después el presidente reiteró el ofrecimiento del despeje a las FARC y anunció su disposición a facilitar las condiciones y garantías para un eventual encuentro²⁸. Si bien en ese momento Samper no habló de ZRC, sino de zonas de distensión, pocos meses después, en diciembre de 1997, constituyó las primeras ZRC: Guaviare y Pato Balsillas, en territorios controlados por las FARC y con presencia de cultivos ilícitos.

Es así como la creación de las primeras ZRC obedeció a una decisión del gobierno Samper, interesado en adelantar un proceso de paz con las FARC en un momento en el cual los cultivos ilícitos se encontraban en un proceso de expansión, que permitieron el fortalecimiento de la guerrilla, lo que era funcional a los intereses de la base campesina en avanzar en procesos de ordenamiento territorial. Sin embargo, la propuesta de paz de Samper no tuvo eco, deslegitimada por el proceso 8000, iniciado en 1995, que investigaba la financiación de su campaña presidencial con dinero del narcotráfico.

A pesar del accionar violento de las FARC, o con ocasión de este, dos meses antes de finalizar su mandato, el presidente Samper realizó el 12 de junio de 1998 en Santa Fe de Antioquia un último ofrecimiento de despeje. El presidente afirmó: “Si es para hacer la paz, yo me doy la pela de decretar el despeje en un municipio que indique las FARC, previo análisis, por supuesto, que haga el Gobierno”²⁹.

A pesar de la disposición de Samper, las FARC habían tomado la determinación de “no conceder a ese gobierno ninguna posibilidad de acercamiento y menos de negociación en la búsqueda de la paz, debido a que el establecimiento estaba polarizado en torno a la renuncia del primer mandatario, y difícilmente podía este agrupar

al conjunto de la sociedad alrededor de temas trascendentales relacionados con la superación del conflicto por la vía del diálogo” (Arteta, Y., 2008).

Tras el fracaso de las negociaciones con las FARC, el gobierno de Samper se concentró en llevar a cabo conversaciones de paz con el ELN, que se iniciaron formalmente en julio de 1998 cuando se firmó el denominado Acuerdo de Puerta del Cielo, en la ciudad de Maguncia, Alemania, que dio inicio al proceso de paz con el ELN, que el presidente Pastrana continuó.

En ese contexto de orden público, con las FARC fortalecidas, en pleno crecimiento, envalentonadas por sus éxitos militares, y en medio del auge de los cultivos ilícitos en la Macarena, Vistahermosa, Concordia y Puerto Rico (Gutiérrez, O. 2005), Andrés Pastrana asumió como presidente el 7 de agosto de 1998, y el 14 de octubre les reconoció carácter político a las FARC y creó la Zona de Distensión en un área de 42.000 kilómetros cuadrados en los municipios de San Vicente del Caguán, en Caquetá (ZRC Pato Balsillas), La Uribe, Mesetas, Vista Hermosa y La Macarena, en el Meta, unos pocos meses antes de la constitución de tres ZRC: Arenal Morales (junio de 1999), Cabrera (noviembre de 1999) y Putumayo (diciembre de 2000).

En junio de 1998 el gobierno de Pastrana inició la ejecución de un proyecto de con financiación del Banco Mundial, con un crédito de cinco millones de dólares, encaminado a diseñar una metodología replicable para la organización y funcionamiento de las ZRC (Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural et al., 2003), en áreas de colonización afectadas por violencia y cultivos ilícitos, y el desarrollo de acciones para proteger

²⁷ “Acuerdos parciales de paz anuncia Samper”. *El Tiempo*. 21 de julio de 1997. [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-609379]. Consultado el 31 de marzo de 2016.

²⁸ “Los despejes de Samper”. *El Tiempo*. 24 de agosto de 1997. [http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-640716]. Consultado el 31 de marzo de 2016.

²⁹ “Samper se da la pela con despeje”. *El Tiempo*. 13 de junio de 1998. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-768263. Consultado el 31 de marzo de 2016.

las reservas de bosques y territorios indígenas adyacentes (Banco Mundial, 1998). Este proyecto se denominó *Peasant Enterprise Zones for Peace*, Zonas de Empresas Campesinas para la Paz, conocido en Colombia como Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina, y se ejecutó inicialmente en las primeras ZRC constituidas en el país, la de Guaviare y la del Pato Balsillas.

De manera simultánea a la ejecución del Proyecto Piloto de ZRC, el ELN en enero de 1999 propuso al gobierno de Pastrana en Caracas la creación una zona de 7.600 kilómetros cuadrados que comprendía los municipios de Santa Rosa, Simití, San Pablo y Morales, para celebrar la Convención del Gobierno, la sociedad civil y el ELN.

El 22 de junio de 1999, en medio de asesinatos selectivos por parte de los paramilitares, se realizó oficialmente la constitución de la tercera ZRC del país en los municipios de Arenal y Morales, en el sur de Bolívar, como una estrategia para calmar los ánimos de las comunidades campesinas y como una medida complementaria que se conjugaría con la formulación del plan de desarrollo integral de derechos humanos para el Magdalena Medio (Molina, 2011). De esta manera, el gobierno de Pastrana dio respuesta a la solicitud de despeje del ELN presentada en Caracas en enero, ajustándose al cronograma del proceso de la Convención Nacional propuesto por esta guerrilla que contemplaba una serie de reuniones desde junio de 1999³⁰.

³⁰ Comunicado oficial emitido al término de la reunión en el valle del río Verde, comando central del ELN. 12 de octubre de 1998. <http://www.ideaspaz.org/tools/download/51089>. Consultado el 7 de junio de 2016.

En medio de las negociaciones con las FARC, el presidente Pastrana dio inicio en 1999 al Plan Colombia, financiado por los Estados Unidos, con el cual se procedió a fortalecer al Ejército en una estrategia antinarcótica, como lo demuestra la creación el 8 de diciembre del año 2000 de la Brigada contra el Narcotráfico en el departamento del Guaviare. Esta estrategia significó el fortalecimiento de la intervención estatal, especialmente en el campo militar, en los territorios de las ZRC de Caquetá, Guaviare y Putumayo, esta última creada el 18 de diciembre de 2000.

A finales del año 2000 el presidente Pastrana creó la cuarta ZRC del país, la de Cabrera (7 de noviembre de 2000), que hizo parte del Proyecto Piloto de ZRC, y la quinta, la del Bajo Cuembí Comandante, en Puerto Asís, Putumayo, hoy conocida como la Perla Amazónica (18 de diciembre del 2000), territorios con amplia presencia de las FARC, este último caracterizado por expansión de cultivos ilícitos. En ese año, el Putumayo alcanzó el pico de 66.022 hectáreas de coca cultivadas, el 40% de las existentes en todo el país, y la economía de Ecuador se dolarizó, facilitando el lavado de activos, producto del narcotráfico en ese departamento.

Como consecuencia de la terminación de las conversaciones de paz en el Caguán (el 20 de febrero del 2002), se acentuaron las dificultades de interlocución con las diferentes autoridades territoriales en las ZRC de Pato Balsillas, Guaviare y Cabrera (Ministerio de Agricultura, 2003, p. 27) en razón a la declaratoria de la figura de teatro de operaciones³¹ realizada

³¹ La Ley 684 del 2001, de seguridad y defensa, define la figura en el artículo 54: "Se entiende por Teatro de Operaciones el área geográfica en donde, previo

el 28 de febrero de 2002 por el presidente Pastrana en varios municipios con presencia de las FARC, incluidos Cabrera, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare, Calamar y El Retorno. Para ese momento, las FARC, según datos del Ejército nacional, alcanzaron el pico de 20.766 hombres.

En agosto de 2002 asumió como presidente Álvaro Uribe Vélez, con amplio respaldo electoral³² y una propuesta de mano dura frente a las FARC ante el fracaso de las negociaciones de paz del anterior gobierno. Bajo el amparo de la declaratoria del estado de conmoción interior realizada mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, el 21 de septiembre de 2002 se delimitaron dos zonas de rehabilitación y consolidación, una en los departamentos de Sucre y Bolívar, en la región de los Montes de María, donde el Gobierno inició el trámite de constitución de dos ZRC en el año 2011, y la otra en el departamento de Arauca (donde se contempla actualmente la constitución de ZRC).

El 10 diciembre de 2002, cuatro meses después de iniciada la administración Uribe, se constituyó la sexta y última ZRC del país, la del valle del río Cimitarra, en un área que comprende los municipios de Yondó y Remedios, en Antioquia, y de San Pablo y Cantagallo, en el sur de Bolívar, como consecuencia del proceso que venía cumpliendo el Incora desde la administración de Pastrana y que incluyó tres de los municipios que

establecimiento de motivos fundados que hagan prever la posible amenaza o alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio Nacional y se desarrollarán las operaciones militares que están contenidas en los Planes Estratégicos y Tácticos para el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública".

³² Con 5.862.655 votos, que correspondían al 54,51% del total.

ese gobierno había propuesto para la zona de encuentro con el ELN en el año 2000³³.

4. Suspensión de las ZRC

El 10 de diciembre de 2002, recién iniciado el gobierno de Álvaro Uribe, se culminó la constitución de la ZRC del valle del río Cimitarra. Cuatro meses se suspendieron los efectos jurídicos de la constitución de esta zona mediante la Resolución de 046 del Incora del 10 de abril del 2003, con el argumento de la supuesta existencia de dificultades de acceso a la audiencia pública que impidieron la socialización de la figura.

La suspensión *de jure* de la ZRC del valle del río Cimitarra y la *de facto* realizada en las demás ZRC constituidas hicieron parte del desmantelamiento de la institucionalidad agraria que se dio en mayo del 2003 cuando se suprimieron el Incora, el Fondo de Inversión Rural DRI, el Instituto de Adecuación de Tierras (INAT) y el Instituto de Pesca (INPA), en un momento en el cual el campesinado víctima del conflicto se encontraba en mayor vulnerabilidad y que coincidió con la más grave crisis humana que ha vivido el país expresada en término de desplazamiento, despojo y masacres.

El abandono de la figura de las ZRC por el gobierno de Álvaro Uribe se evidenció igualmente en el 2003 en el archivo informal de las solicitudes de constitución presentadas ante el Incora sin que se les diera ningún trámite, mientras que la militarización y la ayuda oficial se intensificaron

³³ El ELN solicitó en 1999 el despeje de los municipios de San Pablo, Morales, Simití y Santa Rosa del Sur para la realización de la convención nacional. En abril del 2000 el Gobierno nacional tenía previsto despejar para la realización de las negociaciones con el ELN los municipios de Yondó, Cantagallo, San Pablo, Simití y Santa Rosa.

en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación.

Por su parte, las FARC incrementaron sus acciones en las ZRC, entre ellas se destacó el asesinato del alcalde de Cabrera en el 2003, y se agudizó la confrontación entre paramilitares y el ELN en la ZRC de Arenal Morales.

El gobierno Uribe ofreció una zona desmilitarizada a las FARC en el 2006 (incluyendo los municipios de Pradera y Florida, en el Valle del Cauca, propuestos para un intercambio humanitario con las FARC³⁴, territorio donde se solicitó posteriormente la constitución de la ZRC), con el fin de hacer negociaciones con ese grupo, para lo cual se valió como intermediario del empresario Henry Acosta, quien cumpliría esa labor de manera eficaz al inicio del gobierno Santos³⁵.

5. Reactivación de la figura de ZRC

Los días 20, 30 y 31 de agosto de 2010 se realizó el Primer Encuentro Nacional de Zonas de Reserva Campesina en Barrancabermeja, organizado por la Asociación de Campesinos del Valle del río Cimitarra (ACVC), en el cual el recién posesionado gobierno de Santos anunció su deseo de reactivar la figura de las ZRC. En este encuentro se propuso por parte de las organizaciones campesinas que las ZRC fueran consideradas como territorios inembargables, inalienables e imprescriptibles, como lo son los

³⁴ La zona de Pradera y Florida, en el Valle del Cauca, corresponde a un corredor movilidad, que comunica con el norte del Cauca y el sur del Tolima territorios de importancia estratégica para las FARC.

³⁵ "Henry Acosta, el contacto de Santos con las FARC en actuales diálogos de paz". *El Espectador*. 14 de octubre de 2010. <http://www.elespectador.com/noticias/politica/henry-acosta-el-contacto-de-santos-farc-actuales-dialogo-articulo-522028>. Consultado el 24 de junio de 2016.

resguardos indígenas y los consejos territoriales de comunidades negras³⁶.

La figura de las ZRC se reactivó en el último trimestre del 2010, cuando en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en Barrancabermeja, el Incoder retomó el proyecto de ZRC anunciando la reactivación y fortalecimiento de las seis existentes y realizó el alistamiento jurídico, técnico y de información de otras en el Catatumbo, Caquetá, Meta y Montes de María.

La reactivación de las ZRC se materializó el 22 de febrero del 2011 mediante el levantamiento por parte de Incoder de la suspensión de la ZRC del valle del río Cimitarra, lo que se constituyó en un acto de preparación para la negociación con las FARC, junto con el inicio de dos nuevos procesos de constitución de ZRC en la región de Montes de María el 1° de febrero de ese año.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Primer Encuentro de ZRC en Barrancabermeja y de las conversaciones previas realizadas con las FARC a principios del 2011, durante ese año el Incoder inició formalmente el proceso de constitución de ZRC en Montes de María, Ariari Güejar, Catatumbo, Sumapaz, y en el 2012 las de Lozada Perdido y Perijá.

³⁶ "Zonas de Reserva Campesina". *El Espectador*. 4 de septiembre de 2010. <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-222582-zonas-de-reserva-campesina>. Consultado el 2 de octubre de 2015.

7. Congelamiento de los procesos de reactivación y constitución de ZRC durante las negociaciones de La Habana con las FARC

En octubre de 2012 se inició formalmente el proceso de paz entre el gobierno de Santos y las FARC y de manera paralela se reanudó la erradicación manual de cultivos ilícitos en el municipio de El Retorno, en la ZRC del Guaviare.

Lo anterior, más que una coincidencia, muestra la utilización de la erradicación como ejemplo de intervención represiva en territorios cocaleros que coinciden con ZRC, con el objetivo de presionar a las FARC en el contexto del inicio de las negociaciones, en las que se incluyó el tema de las ZRC, inicialmente como una de las reivindicaciones del grupo guerrillero, lo que incrementó la estigmatización hacia las ZRC con el renacimiento del mito de las “repúblicas independientes”, generando prevención en distintos sectores del Gobierno, lo que según Anzorc determinó el congelamiento de los procesos de constitución de nuevas zonas en lo denominado el veto ilegal del Ministerio de Defensa³⁷.

Lo anterior muestra cómo las ZRC han sido desde su creación una carta de negociación del Gobierno con la guerrilla, lo que se evidenció con la suspensión ilegal y arbitraria de los procesos de constitución en marcha. No hay otra explicación, ni siquiera la del supuesto veto ilegal del Ministerio de Defensa. Procesos a punto de concluir, pendientes de una decisión administrativa, que ha sido congelada, fueron suspendidos indefinidamente,

³⁷ "Entrevista a César Jerez. *El Espectador*. 15 de marzo de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/paz/zonas-de-reserva-campesina-deben-respetarse-articulo-410624>. Consultado el 5 de abril de 2016.

aunque no se aceptara a la espera de lo que se acordara finalmente en La Habana con las FARC.

En diciembre de 2015 el gobierno de Santos reestructuró la institucionalidad del sector agropecuario, tomando, entre otras medidas, la supresión del Incoder, entidad que durante su existencia no culminó ningún proceso de constitución de ZRC.

El año 2015 finalizó con la expectativa de cuál iba a ser el futuro de las ZRC, que se debatía entre las negociaciones de paz con las FARC y la implementación de la aprobada Ley 1776 del 29 de enero de 2016, que reglamenta las Zidres, y limita las posibilidades de constitución de ZRC, situación que se analizará en el acápite sobre política de desarrollo rural.

En el 2016 entró formalmente en funcionamiento la Agencia Nacional de Tierras, en reemplazo del Incoder en las funciones relacionadas con constitución y reactivación de ZRC. La nueva entidad, a la cual le fue asignada una planta de personal reducida (85 profesionales), en octubre no había entrado en funcionamiento y la mayoría de los procesos misionales asignados, entre ellos titulación de baldíos y constitución de ZRC, se encontraban suspendidos, ante lo cual la Procuraduría General de la Nación informó a la Corte Constitucional sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sector agropecuario.

Los días 11 y 12 de junio de 2016, en Santander de Quilichao, el director de la Agencia Nacional de Tierras, Miguel Samper Strouss, hijo del expresidente Ernesto Samper Pizano, y el Viceministro de Desarrollo Rural se comprometieron ante representantes de la Cumbre Agraria Étnica y Popular,

entre otras cosas, a culminar los procesos de ZRC que se encontraban en trámite y a construir el cronograma de audiencias públicas pendientes de ZRC. Así, en el 2016 se celebraron las audiencias públicas de la ZRC de la Localidad 20, Sumapaz, del Distrito Capital en el corregimiento de San Juan de Sumapaz el 27 de agosto y la del interfluvio Losada-Perdido en La Macarena, Meta, el 8 de octubre.

6. Política de paz del gobierno Santos y ZRC

Los territorios de las ZRC pueden cumplir distintas funciones dentro de la política de paz: albergar la guerrilla desmovilizada, implementar los proyectos del posconflicto, entre otros, pero esto no es nuevo; como se mencionó desde el gobierno Barco, se ofreció tierra por paz.

Por otra parte, el precursor en proponer territorios desmilitarizados para efectuar negociaciones con la guerrilla en Colombia no fue el presidente Pastrana con la Zona de Distensión en 1998, sino el presidente Juan Manuel Santos, quien un año antes, el 22 de octubre de 1997, en ese entonces precandidato a la Presidencia por el Partido Liberal, envió una carta a la Comisión Nacional de Conciliación³⁸ en la que propuso, entre otras cosas, la desmilitarización de una zona geográficamente acorda-

³⁸ La Comisión Nacional de Conciliación fue convocada el 4 de agosto de 1995 por el entonces presidente de la Conferencia Episcopal de Colombia, Monseñor Pedro Rubiano Sáenz, con el propósito de buscar soluciones políticas al conflicto armado colombiano, ser una instancia para acompañar los esfuerzos de paz del país y establecer escenarios de confianza para el encuentro con diversos actores claves para la paz: Gobierno nacional, movimientos insurgentes y grupos de autodefensa.

da con la guerrilla y la convocatoria a una asamblea constituyente³⁹.

El 23 de junio de 2016 se declaró cese el fuego entre las FARC y el Gobierno, lo que ha permitido el desarrollo de actividades de narcotráfico en total impunidad, con control territorial absoluto por parte del actor armado.

Existe una coincidencia o traslape entre las zonas transitorias y los campamentos anunciados por el Ministerio de Defensa el 24 de junio de 2016 en los cuales se había proyectado ubicar a las FARC una vez se firmara el acuerdo de paz. Once territorios con procesos de ZRC (constituidos, en trámite o con solicitud) se habrían visto afectadas por la presencia de zonas transitorias (doce) y campamentos para la desmovilización de las FARC (dos).

En ocho de los once procesos de ZRC afectados con zonas transitorias y campamentos hay presencia de comunidades indígenas: Guaviare, La Perla Amazónica, Pato Balsillas, Arauquita, Tame, Sur del Tolima, Buenos Aires y Corinto.

Conclusiones

Los principales motivos invocados por el Gobierno para justificar la constitución de ZRC fueron la existencia de cultivos ilícitos y la necesidad de iniciar procesos de ordenamiento territorial, seguidos de la situación de orden público y de corresponder a zonas de colonización. Tres conclusiones se extractan de este ensayo:

Primera: Las ZRC no han cumplido los objetivos formales para los cuales fueron creadas, por cuanto el

objetivo real de su constitución fue el establecimiento de espacios para llevar a cabo negociaciones con la guerrilla de las FARC y el ELN, como reconocimiento al control *de facto* que estas organizaciones ejercen sobre esos territorios, lo que se evidenció en el traslape entre ZRC y zonas transitorias y campamentos de concentración de las FARC.

La segunda conclusión es consecuencia de la primera: La gobernanza de los territorios de las ZRC está definida por la dualidad del contrapoder que representa la guerrilla en esos territorios, es decir, la coexistencia de dos institucionalidades, la *de jure*, representada por el Estado, y la *de facto*, la de la guerrilla.

La tercera conclusión es sobre la situación de invisibilización y vulnerabilidad del campesino colombiano no solamente en las ZRC, sino en todo el país, y cómo ha sido víctima tanto de los actores armados ilegales como del abandono del Estado, que ha permitido la existencia de modelos de gobernanza criminal en varias partes del territorio nacional, donde el campesino tiene que someterse y adaptarse a las reglas de juego de las economías extractivas ilegales controladas por las guerrillas y por las Bacrim.

Finalmente, se señala que la figura de ZRC se ha reactivado, y el Estado deberá garantizar en un escenario de posconflicto la garantía de derechos y el ejercicio de una verdadera ciudadanía de los habitantes de los territorios de ZRC, que hasta la fecha han sido sometidos por los poderes *de facto*, de señores de la guerra que han avasallado a los campesinos bajo la intimidación de las armas y la promoción de economías ilegales. Deberá entonces el Estado detentar

el monopolio de las armas e insertar estos territorios a circuitos de mercado legales a través de construcción de vías de comunicación y formalización del territorio principalmente.

Referencias bibliográficas

- Arteta, Y. *Escenarios de confrontación y negociación con las FARC, en qué, cómo y cuándo negociar con las FARC*. Intermedio Editores. 2008.
- Fajardo, D. *Las zonas de reserva campesina: ¿Estrategia de desarrollo regional y contra el desplazamiento?* 2000.
- _____. "¿Un nuevo contexto para las Zonas de Reserva Campesina?", *Autonomías Territoriales: Experiencias y desafíos*. Universidad Javeriana, 2012.
- _____. *Las guerras de la agricultura colombiana 1980-2010*. ILSA. Bogotá. 2014.
- Gutiérrez, O. *Desarrollo rural alternativo y economía política de la coca en el Meta 1982-2004*, ASDI, PNUD, Bogotá, 2005.
- Molano, A. *La colonización de la reserva La Macarena: yo le digo una de las cosas*. Bogotá: Fondo FEN; Corporación Araracuara, 1989.
- Ramírez, W. *Estado, violencia y democracia*. Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 1990.

³⁹ El Tiempo 23 de mayo de 1997 Carta de Juan Manuel Santos a la Comisión Nacional de Conciliación <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3566714> Consultado el 2 de mayo de 2016.

Del sacrificio de los derechos al derecho a la paz

ENSAYO

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

AUTOR: LUIS ANDRÉS JIMÉNEZ P.⁴⁰

I. Introducción

Al recorrer la historia de la humanidad, no es difícil encontrar en ella el elemento guerra como común denominador. Este elemento es justificado a través de las luchas por el poder político, por el poder territorial, por el poder social, por el poder económico, por el poder comercial, por el poder ideológico, por el poder religioso o por el poder cultural. En perspectiva, tales confrontaciones guardan un elemento contradictorio para el progreso social, político y jurídico de la humanidad: Mientras el conflicto implica la negación de derechos y, específicamente, la negación de derechos humanos, al mismo tiempo exige la necesidad de su existencia. El fragor de la guerra justifica acciones ideológicas, políticas y militares en contra del otro con el objetivo de vencer. En el ámbito militar, vencer significa privilegiar lo que se defiende por encima del reconocimiento del otro, negar la existencia del otro, eliminar cualquier posibilidad de ser vencido, aun cuando implique atentar contra la dignidad, la cultura o la existencia. Basta con dar una mirada cercana a la Segunda Guerra Mundial, en la que derechos conquistados por la humanidad como la vida, la igualdad, la libertad, la integridad, la no tortura, el debido proceso, entre otros, no fueron más que un podría ser antes que un deber ser.

Esta negación de la Alemania nazi de la época trajo consigo la necesidad de, por un lado, reafirmar la existencia de tales derechos, que desde la Edad Moderna se venían descubriendo y, por otro lado, la necesidad de exigirlos no solo en los Estados, sino también por fuera de ellos. Lo anterior hace evidente que cuando hay acciones vulneradoras de los elementos esenciales contra la humanidad (contra el derecho natural), esto desencadena una reacción casi natural por defender los derechos que la protegen. Paine, citado por Bobbio (1991, p. 134), menciona frente al descubrimiento del derecho natural que estos pertenecen al hombre por la sola razón de su existencia. En este sentido, el atentando contra la humanidad niega la existencia de sus derechos y del concepto de hombre que los representa.

Resumen

El presente artículo pretende abordar la cuestión alrededor del derecho fundamental a la paz a la luz del sacrificio de otros derechos humanos. Para ello se analizan la progresividad de los derechos humanos, el significado que estos han tenido como conquistas de la humanidad, el derecho a la paz en contextos de violación de los derechos humanos y el concepto de justicia transicional como instrumento para la negociación y solución de conflictos. Se concluye que, desde el anhelo por la búsqueda de la paz, no solo como derecho, sino como valor y como estado de cosas, se sacrifica la exigibilidad transitoria de ciertos derechos fundamentales hacia el pasado, para dar paso a la protección real y efectiva de estos hacia el futuro.

Palabras clave

Progresividad de derechos, conquista de derechos, derecho a la paz, justicia transicional, pena de muerte, internacionalización.

40 Psicólogo Universidad Santo Tomás, maestrante en Defensa de los Derechos Humanos. Experiencia en atención a víctimas de conflicto armado y en docencia universitaria. Correo electrónico: ljimenezp25@yahoo.es

La historia nos ha mostrado cómo después de cada conflicto surgen declaraciones que reafirman la protección y existencia de los derechos naturales, de los derechos humanos; esto surge como un llamado a los Estados para que las acciones atentatorias de derechos no vuelvan a ocurrir y salvaguarden los aspectos esenciales que los caracterizan: universalidad, carácter absoluto e inalienabilidad (Rodríguez-Toubes, 1995, pp. 65-70). No obstante, es posible que para la búsqueda de una declaración que reafirme y proteja derechos se transite por el desconocimiento de un elemento esencial para el concepto de derecho: la exigibilidad.

Este documento es una aproximación conceptual a la postura mediante la cual, para resolver conflictos bélicos que atentan contra la humanidad, se haga necesario el sacrificio de derechos para la búsqueda de la paz. Para ello es importante realizar un breve análisis acerca de la progresividad histórica de los derechos, del significado de ciertas conquistas sociales y jurídicas, de los conceptos de derecho a la paz y justicia transicional y, por último, abordar el núcleo del problema planteado en el texto sobre el sacrificio de tales conquistas bajo el amparo, en teoría, de una concepción superior: la paz.

2. La progresividad de los derechos

Peces-Barba (2003) en su libro *Historia de los derechos fundamentales* plantea un recorrido histórico de los derechos humanos a partir del tránsito entre la Edad Media y la Edad Moderna. Al respecto, considera que antes de la Edad Moderna “sólo podríamos hablar de la prehistoria, porque la idea de dignidad humana no se expresaba a través de este concepto, aunque algunos de los elementos que luego serían decisivos para su aparición se pueden encontrar dispersos en la cultura antigua y medieval”. Sin embargo, los antecedentes sociales y políticos en Inglaterra y a lo largo de la Edad Media, de manera inevitable van a influir en el desarrollo conceptual y jurídico para el reconocimiento y defensa de los derechos humanos. En la actualidad, se menciona que uno de los aspectos definitorios de los derechos humanos es la inherencia de estos por el solo hecho de ser humano, lo cual significa que desde los inicios de la humanidad tal concepción implicaba dicho reconocimiento. Ello no ha sido así; por el contrario, solo desde aquel tránsito que menciona Peces-Barba (2003) se empieza a dilucidar el concepto.

Para llegar allí, los periodos políticos y sociales en el curso de la configuración de los Estados de manera progresiva han nutrido las generaciones de los derechos. A partir de la modernidad y, en concreto, de la Revolución francesa, los derechos humanos han pasado por cuatro grandes procesos que determinan hoy día la universalidad, el carácter absoluto y la inalienabilidad, a saber: la positivización, la generalización, la internacionalización y la especificación (Bobbio, 1991).

Sin el ánimo de reducir el desarrollo conceptual de cada uno de estos procesos, se hará una breve explicación para efectos de su

ENSAYO

Résumé.

Cet article vise à répondre à la question sur le droit fondamental à la paix, à la lumière du sacrifice des autres droits de l'homme. À cette fin, l'escalade des droits de l'homme, signifie le droit à la paix dans le contexte de la violation des droits de l'homme; le concept de la justice transitionnelle est analysée comme un outil de négociation et de règlement conflit. Nous concluons que, de la nostalgie de la quête de la paix, non seulement comme un droit mais comme une valeur de l'état, l'applicabilité transitoire de certains droits fondamentaux dans le passé est sacrifié pour faire place à une protection réelle et efficace, ceux-ci dans le futur.

Mots clés:

Droits de progressivité, conquête des droits, droit à la paix, justice transitionnelle, peine de mort, internationalisation.

comprensión. Por positivización se entiende toda declaratoria escrita de los pueblos o de grupos sociales en contraposición al poder opresor para visibilizar un conjunto de derechos y exigencias. Basta con recordar un poco que la Declaración de Derechos de Virginia, así como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, nacen en respuesta a un estado de cosas de opresión.

La generalización corresponde al reconocimiento amplio de la titularidad de los derechos; bien es sabido que el periodo prerrevolucionario contemplaba el amparo de derechos para el monarca y no así sobre sus súbditos. La generalización de un nuevo enfoque de derechos amplía la cobertura de protección para todos.

No está de más resaltar que el elemento primordial mencionado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es el de igualdad, y en este sentido “la concepción del derecho subjetivo natural del ciudadano no fue ya tanto la consecuencia de una infracción del deber de un gobernante, como todavía sucedía en las distintas teorías de la resistencia, como la condición misma de aquel deber. El gobernante tenía aquel deber porque el ciudadano tenía aquel derecho”, argumento que empieza a generalizarse para todos (Bobbio, 1991).

La internacionalización es el proceso a través del cual los derechos declarados en un país, por su carácter natural e inherente, trascienden las fronteras y se vuelven exigibles en todos los Estados.

Por último, la especificación es el proceso a través del cual se reconocen las diferencias de los grupos sociales e implica que si bien los derechos humanos se aplican de manera igua-

litaria para todas las personas, tales derechos deben ser sensibles a las particularidades de cada grupo en sociedad. Así pues, se deben reconocer los derechos de las comunidades étnicas, de las comunidades religiosas, de las comunidades cuya orientación sexual es diferente, de las comunidades con capacidades diferentes, etc.

En la actualidad, esta progresividad ha sido materia de protección, mas no de garantía. La positivización de los derechos ha traído consigo los instrumentos políticos y normativos posibles para el desarrollo de estos derechos; sin embargo, ello no ha traído como garantía su completa protección. Prueba de ello es que, doscientos años después de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aún existen sistemas internacionales de protección a lo declarado y, en perspectiva, se augure mayor presencia de dichos sistemas tanto en el tiempo como en el espacio.

Ahora bien, la realidad social ha implicado el descubrimiento (la palabra descubrimiento se utiliza bajo la concepción utilizada por Bobbio mencionada con anterioridad) de otros derechos, como el derecho a la paz, el cual se encuentra entre los derechos de tercera generación. De nuevo, paradójicamente, gracias a las guerras, estos han dado a luz como una reacción natural ante el inminente riesgo que se tiene para la humanidad.

En este punto surgen varias preguntas. La primera es ¿la progresividad de los derechos hace que las últimas generaciones se privilegien sobre las primeras? La segunda es ¿la protección de un derecho fundamental puede implicar la negación de otro derecho fundamental? La tercera es ¿el derecho a la justicia se puede sacrificar

por el derecho a la paz? Se intentará dar respuestas a estas preguntas a lo largo de los siguientes puntos.

3. La conquista de los derechos

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 1° incluye:

“El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Esta declaración, en esencia, afirma el reconocimiento en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad para el pleno goce de sus derechos. Al parecer, este enunciado tan simple a primera vista tuvo que recorrer toda una historia de desconocimiento normativo desde la modernidad hasta el siglo XXI (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006). La declaración ilustra la lucha de un sector de la humanidad sobre el reconocimiento y protección de los derechos humanos, específicamente para las personas con discapacidad. En palabras de Agustina Palacios, “La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad supone la plasmación de un cambio de paradigma a la hora

de abordar el fenómeno de la discapacidad en el sistema de protección internacional de los derechos humanos” (Palacios, 2008).

Lo anterior, a lo cual en adelante llamaremos conquista, es la declaración, protección, positivización y validez de los derechos humanos de un grupo de personas históricamente marginados para su reconocimiento. El efecto social de estas conquistas es la sensación de amparo colectivo sobre algo que es inherente, que permite vivir en comunidad, que el Estado lo protege y lo hace exigible cuando lo incorpora en su ordenamiento jurídico interno. Para llegar allá se requiere, por un lado y de manera negativa, el desconocimiento, la vulneración, la puesta en riesgo, la humillación y la anulación de valores y principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por otra parte, y de manera positiva, se requiere la movilización, organización y fundamentación de aquellos derechos que se consideran vulnerados y que desde la perspectiva del proceso de especificación mencionado por Bobbio (1991) se necesitan proteger.

En el contexto de la guerra, son varias las conquistas que se han dado en la humanidad como resultado de la total violación de los derechos humanos y que como consecuencia ha exigido la declaración por su protección. Cada aparición de un nuevo conflicto pone en duda el esfuerzo de la humanidad en la búsqueda de la paz y cuestiona la efectividad de las declaraciones. Cada aparición hace pensar en la normalización de la violencia y en el desencanto por la progresividad de los derechos. En palabras de Martínez (2011) “la violencia es un acto humano porque se desarrolla e incide sobre las

relaciones que éste realiza. Esta incidencia en las relaciones humanas se produce en virtud de que en el reino de la naturaleza la violencia no existe como tal y sólo por ello, la violencia resultaría indisoluble de la realidad humana” (Martínez, 2011).

Frente a lo anterior y, especialmente, cuando la guerra se ensaña con la población civil, se abren varias posibilidades para evitar más violencia. La primera es más violencia para eliminar la “otra violencia”, y la segunda, buscar formas negociadas para evitar la continuidad de la violencia. Cualquiera de las dos formas implica en su interior desconocer, en todo o en parte, las conquistas humanas antes mencionadas; implica fallar, en la norma y en la práctica, a la progresividad de los derechos. Los siguientes puntos buscarán desarrollar este postulado.

4. El derecho a la paz y la justicia transicional

Los conflictos armados, sean estos originados por motivos políticos, territoriales, sociales, étnicos, religiosos o culturales, se caracterizan por la anulación del otro. Argumentativamente, se superponen principios y valores que respaldan las acciones discursivas, políticas y bélicas. Militarmente, se protegen y se defienden tales principios y valores. Cualquier excusa se utiliza con el fin de vencer y no ser vencido y, con ello, en el fragor del conflicto, se desconoce la inherencia, la universalidad, el carácter absoluto y la inalienabilidad de sus derechos.

Los Estados, para la protección de su nación, conciben dentro de su aparato institucional una fuerza de poder para su defensa. También es un mensaje para otros Estados, advertencia para evitar cualquier agresión. Esa fuerza denota su necesidad de poder y control en relación con otro. Desde una perspectiva psicoanalítica,

la violencia de la guerra es la violencia compensadora, es el “impulso hacia el control completo y absoluto sobre un ser vivo, animal u hombre. Este es un impulso esencial, a saber, el de tener un dominio completo sobre un Estado o sobre una persona, convertirla en un objeto desvalido de la voluntad, ser su dios, hacer con este lo que se quiera” (Fromm, 1966).

Las guerras en los siglos XX y XXI han evidenciado cómo las conquistas de derechos que se vienen gestando desde el siglo XVIII niegan la efectividad de los derechos, buscan anular su identidad, anular su cultura, anular sus generaciones. Desde esta perspectiva, el incremento de la violencia es el instrumento a través del cual se soluciona, “de raíz”, el conflicto.

En respuesta, y desde una orilla diametralmente opuesta, la tercera generación de derechos, en concreto, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, incorpora el derecho a la paz como un derecho humano y como un anhelo para la solución pacífica de los conflictos. En principio, la paz se constituyó como un deseo, como una aspiración social para evitar la profundización de la violencia. Nogueira (2003), citando al papa Pablo VI en la Asamblea General de las Naciones Unidas, refiere:

“Como dijimos en otra circunstancia, la Declaración de los Derechos Humanos ‘sigue siendo para nosotros uno de los timbres de gloria más hermosos’ de vuestra Organización (mensaje con ocasión del XXV aniversario de la Organización de las Naciones Unidas, AAS 62 1970, p. 684), especialmente si se tiene en cuenta la importancia que le corresponde como camino seguro para la paz. En realidad, la paz y el derecho son dos bienes relacionados directa y

recíprocamente como causa y efecto: no puede haber paz verdadera donde no se respeten, se defiendan y se promuevan los derechos humanos. Si esta promoción de los derechos de la persona humana lleva a la paz, la paz por su parte favorece su realización”.

La paz, desde esta perspectiva, se incorpora al ordenamiento jurídico internacional no solo para visibilizar su exigencia ante y entre los Estados, sino para convertirla en un instrumento para la solución de los conflictos. En este sentido, deja de ser una idea social abstracta alejada de fuerza para dotarla de un músculo normativo que proteja otros derechos fundamentales y que se les exija a los Estados, so pena de reproche internacional.

Para Nogueira (2003), “los derechos del hombre se fundan en la dignidad reconocida de todos los seres humanos, en su igualdad y fraternidad. El deber de respetar estos derechos tiene carácter universal. La promoción de tales derechos es factor de paz; su violación es causa de tensiones y trastornos, incluso a nivel internacional”. La pregunta que asalta en este punto es cómo lograr un proceso de paz que medie las posiciones opuestas de un conflicto.

A partir de los conflictos armados en países de Latinoamérica, Sudáfrica, España e Irlanda, entre otros, se ha venido desarrollando una forma alternativa para la solución de conflictos que implica un modelo de justicia y que, en teoría, facilita dicho proceso de paz. Este modelo de justicia es conocido como Justicia Transicional, la cual busca promover procesos de transición de la violación de derechos humanos, con ocasión del conflicto armado, a un estado de protección de estos. Villalba, citado por Pineda

(2012), expresa: “El término Justicia Transicional se utiliza en un contexto de cambio político, a menudo refiriéndose al periodo por el cual atraviesan los Estados de transición de un régimen autoritario y represivo hacia la creación de un sistema en el que el Estado de derecho, la democracia y la protección de los derechos humanos puede florecer”.

Desde el punto de vista práctico, la implementación de un modelo de Justicia Transicional implica acciones con consecuencias en principios universales del derecho. En este sentido, la acción penal que en la justicia tradicional busca la persecución y castigo de los máximos responsables de crímenes atroces puede convertirse en la restauración de los daños ocasionados; también se promueve la creación de comisiones de la verdad en las que, como derecho a la reparación, se diga la verdad sobre el porqué de los hechos, quiénes son los responsables, qué pasó con las víctimas, qué pasó con bienes, cuál era el objetivo y quiénes estaban involucrados; se pretende reparar, en la medida de lo posible, a las víctimas, económica y simbólicamente, por los daños ocasionados; se diseñan e implementan instituciones orientadas a la aplicación del modelo de justicia transicional en búsqueda de la paz, y se desarrollan iniciativas de conmemoración por las víctimas del conflicto.

Los reclamos que se hacen sobre la implementación del modelo de Justicia Transicional como instrumento para la solución de conflictos armados recaen alrededor del concepto de justicia. Este concepto, que, como se mencionó, hace parte de las conquistas de la humanidad como instrumento de protección de derechos, se antepone en la balanza del fin de los

Estados. ¿Se protegen las garantías y conquistas de los individuos o se protege un fin superior abstracto? Esta pregunta es la que hoy día orienta el desarrollo de los procesos de mediación y negociación entre las partes de un conflicto armado.

Del sacrificio a la paz. Conclusiones

La progresividad de los derechos supone que, en la medida en que estos se han declarado, los Estados implementan acciones cada vez más efectivas para su protección. Tal es el caso que en materia normativa se ha dado al derecho a la vida, en donde se observa claramente cómo la gran mayoría de los países han incorporado en su ordenamiento jurídico interno la prohibición-abolición de la pena de muerte. Este avance no ha sido solo normativo, sino que ha pasado por debates filosóficos y criminológicos en cuanto a que la muerte históricamente ha sido concebida como un proceso natural (Bobbio, 1991) y utilizada como pena y como instrumento de control social. A raíz del reconocimiento del derecho a la vida, los Estados pretenden exaltar dicho derecho como mensaje de su protección. Cualquier acción en contravía deslegitima toda arquitectura jurídica en razón a que no se puede promulgar una cosa y hacer otra.

Bajo esta misma lógica, cuando se busca implementar procesos de paz negociados a través de fórmulas como la Justicia Transicional, se cuestiona la capacidad legitimadora del Estado frente a la protección de derechos incorporados en el ordenamiento jurídico interno y que devienen como conquistas sociales y políticas de los pueblos. El derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la igualdad y el derecho a la justicia, entre otros, que han sido

reconocidos y protegidos tradicionalmente por el Estado gracias al reconocimiento de su progresividad y del valor histórico que han tenido como fuerza legitimadora del Estado, no podrían verse sacrificados bajo otra figura jurídica, pues se desconocería su valor protector. Ante esta afirmación se antepone una mirada realista y teleológica del derecho. Realista en el sentido de que una fórmula de solución de conflictos debe contener los elementos necesarios para que no se sigan afectando más derechos; teleológica porque debe haber un fin primordial que, sin que esté por encima de otros derechos, garantice su protección en el futuro.

En este sentido, desde el anhelo por la búsqueda de la paz no solo como derecho, sino como valor y como estado de cosas, se sacrifica la exigibilidad transitoria de ciertos derechos fundamentales hacia el pasado para dar paso a la protección real y efectiva de estos hacia el futuro.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema. 1991.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 13 de diciembre de 2006).
- Fromm, E. *El corazón del hombre*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. 1966.
- Martínez, M. Á. "Biopolítica de los derechos humanos: Un acercamiento desde el pensamiento de Hannah Arendt". *En-claves del pensamiento*, 25-39. 2011.
- Nogueira, H. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.
- Palacios, A. *Capacidad jurídica y discapacidad*. Inmedia. 2008.
- Peces-Barba, G. *Historia de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson. 2003.
- Pineda, S. "Justicia Transicional en El Salvador: Un análisis del proceso". *Estudios Centroamericanos - ECA*, 131-135. 2012.
- Rodríguez-Toubes, J. *La razón de los derechos*. Madrid: Tecnos. 1995.

La gestión intercultural del riesgo de desastres:

Una necesidad imperante en contextos multiculturales

Aproximaciones a una lectura desde el contexto del territorio de Páez, Cauca

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

ESTUDIANTE: RICARDO AGUDELO SALAZAR⁴¹

Introducción

La gestión del riesgo como una acción integral requiere ser asumida desde la realidad de cada contexto territorial, en donde las condiciones ambientales, socioculturales, económicas, organizativas y político-institucionales determinan particularidades que deben ser entendidas en la aplicación de estrategias efectivas que favorezcan el reconocimiento y conocimiento de las amenazas, la reducción de las vulnerabilidades y la atención funcional y coherente en relación con los eventos de desastre.

En el territorio colombiano, la multiculturalidad es una realidad de su desarrollo histórico, afectada por los procesos de colonización y conquista, que evidencia en la actualidad la convivencia de comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas y ciudadinas, razón por la cual la Constitución nacional reconoce al país como pluriétnico y multicultural, y a través de su séptimo principio general señala que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. Además, a través de cerca de treinta articulados más, referidos a grupos étnicos, afirma el reconocimiento y la participación multicultural en el devenir de la nación.

El país es reconocido como pluricultural y multilingüe dada la existencia de 87 etnias indígenas, 3 grupos diferenciados de población afrocolombiana y el pueblo ROM o gitano; se hablan 64 lenguas amerindias, el bandé –lengua de los raizales del archipiélago de San

⁴¹ Ingeniero agrónomo, maestrante en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Universidad de Manizales. Con experiencia en promoción y desarrollo comunitario, planificación territorial participativa, planificación, manejo y gestión de áreas protegidas, planeación y gestión ambiental territorial. En la actualidad se desempeña como asesor/gestor territorial en Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección Territorial Andes Occidentales. Correo electrónico: ragudelostiti@gmail.com.

INVESTIGACIÓN

Resumen

La realidad multicultural de muchos contextos territoriales tiene inmersa una multiplicidad de visiones y de formas de apropiación del territorio, que demarcan dinámicas culturales, sociales, económicas y ambientales, para afrontar desde los sistemas de vida los retos derivados de la convivencia con el territorio. La gestión del riesgo, desde su integralidad, obliga a la armonización de dichas, reducir las vulnerabilidades y atender de forma adecuada la ocurrencia de desastres.

El estudio presenta una reflexión crítica de la perspectiva intercultural a partir de un análisis primario de los discursos contenidos en el Plan de Acción de Hyogo, la Ley 1523 de 2012, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Páez y un documento que sistematiza la experiencia de gestión del riesgo del pueblo nasa, habitante de dicho municipio.

Palabras clave

Gestión del riesgo, interculturalidad, territorio, conocimiento.

Andrés, Providencia y Santa Catalina—, el palenquero —lengua criolla de las comunidades de San Basilio de Palenque— y el romaní o romanés —lengua rom— (Departamento Nacional de Estadística, 2007).

La gestión del riesgo en el país ha tenido un proceso creciente que desde finales de los ochenta y pensado bajo un enfoque sistémico ha venido cualificando la mirada sobre las características de las amenazas, la exposición, la vulnerabilidad y los riesgos, estableciendo instancias en diferentes niveles y procurando la participación en la planeación de la gestión del riesgo. Este proceso se ha afirmado desde las experiencias concretas que a lo largo y ancho del país y desde incidentes, calamidades, desastres y tragedias han obligado los aprendizajes en el hecho. Casos como la avalancha que sepultó a Armero, los terremotos de Popayán y el Eje Cafetero, las avalanchas del río Páez y de Salgar y las inundaciones del Fenómeno de El niño han movido al país, a su institucionalidad y a su gente en torno de los efectos de los desastres y de la necesidad de una adecuada gestión frente a los riesgos.

Si bien el marco constitucional, normativo y reglamentario vigente en Colombia aboga por el reconocimiento de las lógicas culturales de apropiación y desarrollo de las personas sobre el territorio, los caminos, formas y alcances de la inserción de este reconocimiento en la gestión del riesgo de desastres no son claramente visibles. En este sentido, la presente reflexión busca escudriñar los elementos que evidencian la inserción de la perspectiva intercultural en la construcción de la gestión de riesgos de desastres a partir del análisis primario del discurso contenido en el Plan de Acción de Hyogo, la Ley 1523 de 2012, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Páez y un documento que sistematiza la experiencia de gestión del riesgo del pueblo nasa, habitante de dicho municipio.

La interculturalidad implica una comunicación comprensiva entre las distintas culturas que conviven en un mismo espacio; a través de estas se produce el enriquecimiento mutuo y por consiguiente el reconocimiento y la valoración (tanto intrínseca como extrínseca) de cada una de las culturas en un marco de igualdad (Hidalgo, 2014).

El municipio de Páez, en el nororiente del departamento del Cauca, sobre la cordillera Central, en estribaciones del volcán nevado del Huila, está habitado por comunidades campesinas, indígenas y negras, las que, desde sus modelos de ocupación y sus visiones sobre el territorio, hacen evidentes los retos que representa la complejidad biofísica y sociocultural en razón de los procesos de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo.

Este municipio ha sido epicentro de importantes desastres naturales, de los cuales en su historia reciente se destacan:

- El sismo del 6 de junio de 1994, que, con magnitud 6,4 en la escala de richter, causó un represamiento y posterior avalancha sobre la cuenca del río páez, afectando 15 municipios

INVESTIGACIÓN

Résumé.

La réalité multiculturelle de nombreux contextes territoriaux, a plongé une multiplicité de visions et formes d'appropriation du territoire, délimitant les dynamiques culturelles, sociales, économiques et environnementales, pour faire face à des systèmes vivants, les défis de la vie avec le territoire. La gestion des risques, nécessite l'harmonisation de ces visions, réduire les vulnérabilités et de traiter de manière adéquate la survenance des catastrophes.

L'étude présente une réflexion critique de la perspective interculturelle, à partir d'une analyse primaire des interventions contenues dans le Plan d'action de Hyogo, la Loi 1523 de 2012, le Municipal Plan de gestion des risques dans la municipalité de Páez et d'un document qui systématise l'expérience de la gestion des risques des habitant Nasa, gens de cette municipalité.

Mots clés:

Gestion des risques, interculturalisme, connaissance du territoire.

entre cauca y huila, siendo páez el más perjudicado. Las cifras dan 1.100 Personas fallecidas y 7.925 Familias afectadas directamente (nasakiwe, 2014).

- La erupción del volcán nevado del huila, que provocó el desbordamiento de la quebrada cañón del salado, dejó 3.000 Damnificados, 13 casas destruidas, 157 viviendas para ubicar y 48 más averiadas, además de la caída de seis puentes, incomunicando a los habitantes de belalcázar⁴² (revista semana, 2008).

Este contexto territorial, de institucionalidad y comunidades que histórica y periódicamente han sentido los embates de los fenómenos naturales, ha puesto a Páez como municipio en el cual la gestión del riesgo de desastres (GRD) debe ser una prioridad, integrando la lógica de la multiculturalidad presente en dicho territorio.

Aun cuando los diferentes documentos, convenciones y marcos legislativos señalan la importancia de los actores locales y del reconocimiento de las culturas y las formas de apropiación del territorio como base para una adecuada gestión del riesgo, en la práctica los acercamientos a la valoración de los aportes desde otras concepciones y visiones del territorio, y de otros esquemas de organización social y económica, no son claramente visibles. Este tema ha sido abordado desde las Naciones Unidas a través de la Oficina de las Naciones Unidas para Reducción del Riesgo de Desastres (Unisdr) y desde organismos regionales, como la CAN.

Durante milenios, los pueblos indígenas de todo el mundo han utilizado

su conocimiento tradicional para prepararse, enfrentar y sobrevivir a los desastres. Sus métodos y prácticas se originaron dentro de sus comunidades y se han mantenido y transmitido de generación en generación. Hasta hace poco, las autoridades políticas ignoraron este enorme cuerpo de conocimientos, a favor de la ciencia occidental y de los métodos basados en tecnología de reducción del riesgo de desastres y la respuesta. Hoy, sin embargo, muchas de estas prácticas tradicionales se consideran contribuciones importantes y necesarias para la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental (Unisdr, 2013).

Metodología

La metodología desarrollada se basó en la revisión y análisis documental –afirmada desde la lectura del alcance de la interculturalidad, la valoración del conocimiento tradicional, ancestral, consuetudinario, comunitario– y en la participación en relación con los marcos y lineamientos generales para la gestión de riesgo de desastres, con especial énfasis en la Ley 1523 de 2012, el Plan Municipal de Gestión del Riesgo (PMGR) del Municipio de Páez y el documento Cosmovisión del Pueblo Indígena Nasa en Colombia: Reducción Integral de los Riesgos, Planificación y Desarrollo Sostenible, experiencia significativa de desarrollo local frente al riesgo de desastres, sistematizada en el marco de las acciones del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Caprade).

Resultados

Frente al marco Global

El acercamiento por excelencia a la mirada y al pensamiento global frente a la gestión del riesgo se recoge en el Marco de Acción 2005-2015, “Au-

mento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres”, surgido de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres de 2005, realizada en Hyogo, Japón, documento que señala como una de sus prioridades de acción utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.

No obstante lo anterior, de las 18 veces que se emplea la palabra “conocimientos” en el documento, en 17 de ellas se asocia con términos como innovación, desarrollo, transferencia, especializados y gestión, evidenciando el sentido valorativo del conocimiento científico como base única de la estructura funcional del sistema de conocimientos frente a la gestión del riesgo, lo que reduce en cierta medida la intencionalidad de integralidad propuesta por el documento en relación con reconocer otros tipos de conocimientos y visiones sobre el territorio.

Gráfica I. Tratamiento del concepto “conocimiento” dentro del texto del Marco de Acción de Hyogo



Fuente: Elaboración propia.

La referencia hecha a los conocimientos tradicionales y autóctonos está en el texto del Plan, dentro de la acción: “Proporcionar información clara sobre los riesgos de desastre y las distintas formas de protección, en particular a los ciudadanos de las zonas de alto riesgo, para motivar a la población y permitirle tomar medidas para reducir los riesgos y aumentar su resiliencia. La información debe

⁴² Nombre dado al casco urbano del municipio de Páez.

incorporar los conocimientos tradicionales y autóctonos pertinentes y el patrimonio cultural y adaptarse a los distintos tipos de destinatarios, teniendo en cuenta los factores culturales y sociales (Unisdr, 2005).

Dicho texto permite entrever dos aspectos: el primero, que la referencia se relaciona solo con el acto de proporcionar información, excluyendo de plano otros ámbitos de la gestión del conocimiento, como la producción y el uso, situando al actor en una escala de participación que no le permite incidir necesariamente en la toma de decisiones; el segundo tiene que ver con el sentido peyorativo de los calificativos como “pertinente”, lo cual debería caber para todos los tipos de conocimiento y no exclusivamente para los tradicionales y autóctonos.

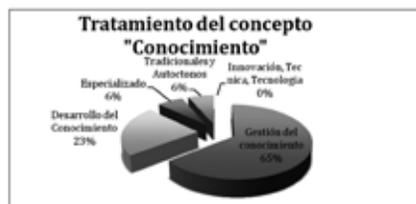
Frente al concepto de participación, el Marco de Acción de Hyogo sienta una acción dirigida a promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción del riesgo de desastres mediante “la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios” (Unisdr, 2005), marco bajo el cual los países han afirmado políticas de participación en la gestión del riesgo de desastres.

La mirada sobre el marco nacional

El marco nacional de referencia lo constituye la Ley 1523 de 2012, que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres; en el artículo 2° expresa que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio

colombiano; en el artículo 3° expone los principios generales dentro de los que se inscribe la Ley: igualdad, protección, solidaridad social, autoconservación, participación, diversidad cultural, interés público o social, precaución, sostenibilidad ambiental, gradualidad, sistemicidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y oportuna información, lo que deja entrever un claro enfoque de integralidad, sumado al reconocimiento de las diversas realidades territoriales, socioculturales, políticas y económicas en que debe ser aplicada la Ley.

Tabla 2. Tratamiento del concepto “conocimiento” dentro del texto de la Ley 1523 de 2012



Fuente: Elaboración propia.

El conocimiento de este texto es abordado principalmente en función de la gestión del conocimiento del riesgo, tema estrechamente ligado con la reducción del riesgo, que evidencia un tratamiento diferencial en comparación con la lógica con que se asume dicho concepto en el Marco de Acción de Hyogo en relación con fijar su atención sobre un conocimiento integral, sin detenerse en la afirmación del conocimiento como hecho principalmente innovador, técnico, tecnológico y científico, dando cabida a otras formas de conocimiento.

En torno a la participación los articulados, son expresos en señalar la participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común, como elemento fundamental de la gestión del riesgo.

Aunque la interculturalidad no se menciona como algo expreso, el principio de diversidad cultural afirma que en reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo sus recursos culturales (Congreso de Colombia, 2012).

El contexto local

En el nivel local, el análisis se basa en dos documentos explícitos: el Plan Municipal de Gestión de Riesgo (CMRD), establecido para el municipio en el año 2012, y uno de sistematización denominado Cosmovisión del Pueblo Indígena Nasa en Colombia: Reducción Integral de los Riesgos, Planificación y Desarrollo Sostenible.

En el primer caso es claro en el documento diagnóstico y en su plan de acción, la lectura del “conocimiento”, en la lógica planteada por el marco normativo, en relación con un énfasis sobre el conocimiento de los riesgos, y aunque dicho concepto no excluye la vinculación de otros tipos de conocimiento en la gestión del riesgo, no es explícito en los textos la visibilidad y la intención de armonizar los conocimientos tradicionales, ancestrales y autóctonos como parte de las dinámicas de gestión del conocimiento de los riesgos.

En el segundo caso se evidencia de igual forma el acogimiento de los conceptos de conocimiento del riesgo como una función básica de la gestión del riesgo, contenidos tanto en el marco de acción de Hyogo como en el marco normativo regido por la Ley 1523. No obstante, el tratamiento del concepto “conocimiento” como aquel que afirma los saberes locales, el

conocimiento ancestral, el reconocimiento consuetudinario del territorio y las visiones étnico-territoriales frente al mismo se evidencia con claridad.

Un aspecto adicional sobresaliente en los textos es el hecho de que ninguno de los dos evidencia armonización efectiva y reconocimiento del otro, lo que en últimas define que ninguno de los dos textos se puede leer como un esfuerzo intercultural.

Conclusiones

Si bien los documentos que trazan los lineamientos de la gestión del riesgo de desastres promueven una perspectiva de acción mediada por la participación, la concertación y el diálogo entre múltiples actores de frente a una efectiva gestión del riesgo, es claro que los esfuerzos por el involucramiento de las lógicas culturales y visiones que sobre el territorio tienen comunidades locales étnicas o campesinas son incipientes, faltos de un enfoque asertivo en términos de horizontalidad del diálogo y de una perspectiva incluyente del otro.

Las dinámicas de apropiación territorial y el conocimiento tradicional/ autóctono, ancestral, de muchos pueblos étnicos contienen elementos que desde una perspectiva cultural pueden ser claramente incidentes en una efectiva gestión del riesgo de desastres. Así, los sistemas organizativos propios, las lógicas de comunicación y los rasgos de solidaridad, entre otros aspectos, son características que desde cada etnia, entendida en forma adecuada, pueden hacer la diferencia en una gestión integral del riesgo de desastres.

Las posibilidades de un enfoque intercultural en la gestión de riesgo de desastres deben pasar por el afinamiento en el entrenamiento, la cualificación y la sensibilización de técnicos,

científicos, burócratas y educadores/formadores de la gestión del riesgo, así como por los mismos grupos locales, pues desde la apertura y la disposición a comprender al otro y a reconocer lo positivo de él un enfoque así, es realmente aplicable. Mientras esto no se dé, la interculturalidad no pasará de ser solo una intención.

Se hace necesario avanzar con mayor fuerza en la comprensión del aporte de otros sistemas de conocimiento a la gestión integral del riesgo de desastres, pudiendo escudriñar en aspectos como los arreglos sociales, la solidaridad comunal y étnica, los conocimientos alternativos y las visiones y cosmovisiones sobre el territorio.

De igual forma, es necesario promover el diseño de metodologías que favorezcan el diálogo intercultural, la valoración de los múltiples sistemas de conocimiento y el reconocimiento de los aportes que desde las culturas se desprenden en torno a la gestión del riesgo.

Desde el análisis hecho a los documentos en el contexto del municipio de Páez, Cauca, es necesario fortalecer los mecanismos de diálogo intercultural que acerquen una y otra visión sobre el complejo entorno territorial, y en dicho camino ser ampliamente creativo, abierto y dispuesto al diálogo. Cabe señalar que una revisión sobre el actual plan de desarrollo municipal evidencia esfuerzos interesantes en dicho sentido.

Referencias bibliográficas

- Belalcázar atrapado en la avalancha. *Revista Semana*. Recuperado el 1° de octubre de 2016 de 24 de noviembre de 2008. En <http://www.semana.com/nacion/problemas-sociales/articulo/belalcazar-atrapado-avalancha/97630-3>.
- Congreso de Colombia Ley 1535 de 2012. (C. d. Colombia, ed.). Bogotá, D. C., Colombia: Imprenta Nacional. (2012).
- Corporación Nasa kiwe. Sismo. Recuperado el 2 de octubre de 2016 de <http://www.nasakiwe.gov.co/nsk-1-16-historia>. (2014).
- Departamento Nacional de Estadística Colombia, *una nación multicultural* (DANE, ed). Bogotá, D. C., Colombia: Dirección de Censos y Demografía. (2007).
- Departamento Nacional de Planeación (2013). <https://www.dnp.gov.co>. Recuperado el 2 de octubre de 2016 de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>.
- Gutiérrez, P. M. *Plan de Desarrollo Municipal de Páez 2016-2019, "Educación y buen vivir por el municipio de Páez"* (M. d. Páez, Ed.). Páez, Cauca, Colombia. (2016).
- Hidalgo, V. (31 de mayo de 2014). *Researchgate*. Recuperado el 22 de octubre de 2016 de <https://www.researchgate.net/>: https://www.researchgate.net/publication/262726125_Cultura_Multiculturalidad_Interculturalidad_y_Transculturalidad_Evolucion_de_un_Termino.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial). Decreto 1480 de 2007. 3. Bogotá, D. C., Colombia. (4 de mayo de 2007
- Tumbo, S. *Plan de Desarrollo Municipal de Páez 2012-2015 "Unidad y Gestión por la Niñez y la Adolescencia del Municipio de Páez"* (C. Municipio de Páez, ed). Páez, Cauca, Colombia. (2012).
- UNISDR (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015, Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. (C. M. Desastres, ed). Hyogo, Japón: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.
- UNISDR *Preventionweb*. (2013). Recuperado el 20 de octubre de 2016, de [www.preventionweb.net/.../51928773b487dTranslation_Spanish_Indige...](http://www.preventionweb.net/)
- Yásno, G. J. *Plan de Desarrollo 2008-2011, comunidad de Páez: ¡Participa y Gobierno!* (C. Municipio de Páez, ed). Páez, Cauca, Colombia. (2008).

Identificación de riesgos en el servicio público de acueducto en caldas

Recibido: 24 X 2016; aceptado: 31 X 2016.

AUTORA: ANYELA PATRICIA QUINTERO ZULUAGA⁴³

Introducción

El departamento de Caldas ha sido una región proclive a la ocurrencia de fenómenos naturales extremos, teniendo en consideración las constantes amenazas de sismos y terremotos, así como la presencia de las fases cálida y fría, asociadas al incremento o reducción en las precipitaciones (fenómenos como “El Niño” y “La Niña”).

La ocurrencia del fenómeno La Niña (2010-2011) registró precipitaciones muy intensas, cuyos efectos se vieron identificados en grandes deslizamientos, crecidas súbitas y lentas, aumento en la turbiedad de las fuentes superficiales que abastecen sistemas de acueductos e inundaciones (SSPD, 2013). Por otro lado, el fenómeno “El Niño” (2015-2016) trajo como consecuencia fuertes sequías, desabastecimiento de agua y afectación en sectores económicos y de servicios. Otro tipo de fenómenos naturales han afectado la continuidad en la prestación de los servicios, como movimientos de tierra e inundaciones, cuyas consecuencias generaron daños en la infraestructura de varios municipios del departamento como Manizales, La Dorada, Riosucio, Anserma, La Merced, Aranzazu.

La continuidad y eficiencia en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto es uno de los grandes retos que se ha trazado la administración Departamental, a través del plan de desarrollo “Caldas Territorio de Oportunidades”. Es así como en conjunto con la Corporación Autónoma Regional de Caldas Corpocaldas, el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo y los prestadores de servicios públicos en los municipios, se vienen determinando algunas amenazas, riesgos y grados de vulnerabilidad de los sistemas estructurados para la prestación de los servicios públicos, como una forma de prevenir, intervenir y responder ante posibles eventos de orden natural que podrían afectarle, todo con el único fin de garantizar

INVESTIGACIÓN

Resumen

La identificación de los riesgos en la prestación del servicio público domiciliario de acueducto constituye una herramienta primordial para la planificación de acciones preventivas en pro de una operación adecuada en términos de continuidad y calidad. Esta está estipulado en la Ley 1523 de 2012, que esta reglamenta la elaboración de los planes de contingencia por parte de las empresas prestadoras del servicio.

Estos instrumentos deben ser elaborados en conjunto con los demás actores involucrados en la mitigación de riesgos, es decir; la autoridad ambiental, los entes territoriales, la unidad de gestión de riesgo y los organismos que se encargan de atender desastres, para que se pueda desarrollar un instrumento realmente útil y que describa la realidad de las empresas.

Asimismo, es necesario tener en cuenta los eventos históricos en los que la calidad del agua, su capacidad, volumen y prestación del servicio se han visto interrumpidos, afectados, alterados, dañados y deteriorados. La solución es empezar a planificar las acciones realmente preventivas ante la ocurrencia de los fenómenos, además armonizar la información y el trabajo interdisciplinario entre las instituciones, con el fin de propiciar un servicio de calidad para el beneficio de los usuarios.

Palabras claves:

servicio público de acueducto, gestión de riesgo, plan de contingencia.

⁴³ Ingeniera civil, especialista en Gerencia de Proyectos. Estudiante de la maestría en desarrollo sostenible y medio ambiente – Universidad de Manizales. Profesional especializada de la Secretaría de Vivienda – Unidad de gestión del sector de agua potable y saneamiento ambiental básico – Gobernación de Caldas. E-mail: anyelaquintero@gmail.com

a la población del departamento la continuidad y eficiencia de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

En la construcción de este instrumento, se han analizado los planes de contingencia con que cuentan las empresas prestadoras del servicio y la correlación de los riesgos identificados con el Plan de acción institucional de Corpocaldas; en estos se encontró que si bien hay un trabajo adelantado sobre la identificación de riesgos en la infraestructura para la prestación del servicio, un escenario reiterado conlleva a que los recursos disponibles para ampliar coberturas y mejorar la infraestructura, se deban invertir en la atención de emergencias y en la reparación de infraestructura, afectando directamente el cumplimiento de metas para mejorar la prestación de los servicios públicos (MVCT & UNGRD, 2014). Adicionalmente, la información no está armonizada y difiere según el actor involucrado que la consolide, lo que conlleva a un desgaste administrativo.

La gestión del riesgo de desastres, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento y reducción del riesgo y para el manejo de desastres, en pro de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible (MVCT & UNGRD, 2014). El riesgo, aplicado a la prestación del servicio de acueducto, consiste en las potenciales afectaciones, asociadas a la ocurrencia de un evento peligroso, que pueden incluir desabastecimiento, suspensión del servicio, daños en la infraestructura, pérdida de ingresos tarifarios no percibidos, impactos en términos institucionales, sociales y políticos, entre otros (MVCT, 2014).

Se conoce como amenaza los eventos probables con capacidad de generar daño sobre unos elementos con limitación o incapaces de soportar, adaptarse o resistir a dichas amenazas. La vulnerabilidad es la incapacidad de resistencia cuando se presenta un fenómeno amenazante, o la incapacidad para reponerse después de que ha ocurrido un desastre (Corpocaldas, 2016).

La carencia de una clara identificación de amenazas en la prestación continua y con calidad del servicio de acueducto en el departamento de Caldas, implica la inversión de recursos para atender emergencias, disminuyendo la posibilidad de invertir en mejorar calidad y continuidad y aumentar coberturas en la prestación del servicio.

En el presente documento se hace una reflexión sobre los riesgos y las amenazas identificadas por las empresas prestadoras del servicio público de acueducto en el departamento, con el fin de compararlas con los riesgos que la Corporación Autónoma Regional de Caldas ha detallado en el Plan de acción institucional.

Metodología

Este artículo se genera en el marco de una investigación sobre gestión de riesgo dentro de la Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y básicamente es una reflexión basada en investigación

INVESTIGACIÓN

Résumé.

L'identification des risques dans la fourniture du service public de l'eau à domicile est une préoccupation majeure pour la planification des actions préventives pour un bon fonctionnement en termes de continuité et outil de qualité. Cela est stipulé dans la loi 1523 de 2012, qui réglemente l'élaboration de plans d'urgence par les sociétés qui fournissent le service.

Ces outils doivent être faits en collaboration avec les autres acteurs impliqués dans l'atténuation des risques : les autorités environnementales, les autorités locales, l'unité de la gestion des risques et les organismes qui sont responsables d'assister les catastrophes, de sorte qu'il peut se développer un outil vraiment utile et décrire la réalité des entreprises.

Il est également nécessaire de considérer les historiques des opérations de la qualité de l'eau, de sa capacité, de son volume, de comment ses services ont été interrompus, affectés, modifiés, endommagés et détériorés. La solution est de commencer à planifier les actions préventives, d'harmoniser également les informations et le travail interdisciplinaire entre les institutions afin de promouvoir un service de qualité.

Mots clés.

Service public de l'eau, la gestion des risques, plan d'urgence.

documental alrededor de la gestión de riesgos en el servicio público de acueducto en el departamento de Caldas, dadas las afectaciones provocadas en la última década en la prestación del servicio.

Resultados

Tal y como se indicó en la parte introductoria, la presencia de los fenómenos La Niña (2011-2012) y El Niño (2015-2016) presentaron condiciones climáticas que generaron importantes impactos sobre la calidad y continuidad del servicio público de acueducto en el departamento de Caldas. En la última década adicionalmente, se ha incrementado la actividad del volcán Nevado del Ruiz (desde marzo y mayo de 2012), lo que ha mantenido en alerta amarilla a las zonas aledañas.

Sobre el servicio público de acueducto y la infraestructura utilizada para su operación, se realizó un análisis general de los riesgos identificados por las empresas de servicios públicos en los planes de contingencia, que incorporan la cadena de valor desde la fuente hídrica hasta la red de distribución. Igualmente, la autoridad ambiental ha desarrollado estudios y diagnósticos tendientes a identificar los riesgos y su forma de mitigarlos en el territorio caldense, desarrollando instrumentos que permitan la planificación de obras de mitigación.

Dichas características acotan el universo de análisis, considerando que el departamento se ubica sobre zonas de alta amenaza frente a diferentes eventos naturales, lo que no necesariamente implica que se vea afectada la calidad o continuidad en la prestación del servicio de acueducto, ya que también se tiene en cuenta la operatividad del sistema, su flexibili-

dad funcional y la resistencia a dichos eventos (SSPD, 2013).

En el departamento el recurso más degradado por los fenómenos naturales ha sido el suelo, el cual ha afectado no solo la estabilidad del terreno, sino además las fuentes de agua, impactando de manera importante las comunidades (rurales y urbanas) y el ambiente. Lo anterior aunado a las actividades antrópicas que generan nuevos escenarios de riesgo y hacen cada vez más inseguro el territorio (Corpocaldas, 2016).

En el Plan de Acción Institucional 2016-2019, la Corporación Autónoma, plantea acciones y proyectos de gestión integral del riesgo para garantizar un desarrollo sostenible, ante este panorama un tanto desalentador, buscando un territorio más seguro dadas las amenazas de origen socio-natural, dando prioridad a proyectos de estabilización de taludes, manejo de aguas superficiales y subsuperficiales y corrección de cauces.

Corpocaldas ha identificado que los factores topográficos, geológicos, hidrogeológicos y antrópicos (incluyendo amenazas de origen sionatural), tienen un alto índice de ocurrencia en el departamento. Desde el punto de vista de la vulnerabilidad se tienen en cuenta las obras de estabilidad existentes y los recursos naturales renovables como algunos de los elementos expuestos a daño (Corpocaldas, 2016).

En cuanto a la situación de riesgo, el departamento está sometido a la ocurrencia de desastres naturales como procesos erosivos y deslizamientos, movimientos en masa (flujos de tierra y lodo), avenidas torrenciales, inundaciones e incendios forestales. Estos desastres ocurridos en la

última década en el departamento se identifican como principales causas la acción antrópica, derivada especialmente de la ausencia de educación y conocimiento ambiental y las precariedades de la cultura ciudadana en este tema (Corpocaldas, 2016).

Los principales riesgos identificados en el departamento están soportados en los varios estudios técnicos.

Tabla I.

Riesgos identificados en el departamento de Caldas

Tipo de riesgo	Municipios más afectados
Inundaciones	Viterbo, Supía, Norcasia, La Dorada, Manizales (Barrio La playita), Palestina (rural), Villamaría, Chinchiná.
Remoción en masa	Manizales
Deslizamientos	Manizales, Villamaría, Palestina, Chinchiná.
Climático – escasez-	Manizales, Villamaría, Palestina.
Volcánica (caída de piroclastos – ceniza- afectación al recurso hídrico)	Manizales, Villamaría, Palestina.

Fuente: Plan de Acción Institucional – Corpocaldas 2016 – 2019.

A partir del reconocimiento de los factores de amenaza y vulnerabilidad es posible crear la configuración de escenarios de riesgo, esto permite estimar daños, pérdidas e impactos posibles sobre la infraestructura y la prestación del servicio domiciliario de acueducto (MVCT, 2014).

El departamento de Caldas cuenta con 197.000 suscriptores, aproximadamente, en el servicio de acueducto en cascos urbanos, con una cobertura de 96.54% y una continuidad del 99.39%, según información de

las Empresas de Servicios Públicos (Gobernación de Caldas, 2016).

La Superservicios ha adelantado acciones preventivas con el propósito de que los prestadores implementen planes de contingencia y ejecuten obras y mantenimientos preventivos, dirigidos a mitigar el impacto sobre calidad y continuidad en el servicio de acueducto. Es así como 26 de los 27 municipios del departamento cuentan con un Plan de Contingencia para la prestación del servicio, formulados entre 2015 y 2016 (a excepción de Norcasia que fue elaborado en 2012), con base en el cumplimiento del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 “por la cual se adopta la política

nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”, aunque el municipio de La Merced aún no ha formulado el documento.

Conocidos los impactos producidos por los desastres ocurridos en la última década, sobre la infraestructura para la prestación del servicio, los planes de contingencia buscan proponer una serie de acciones y lineamientos para mitigar los riesgos y las reglas para su intervención.

En el análisis de la información recolectada de los planes de contingencia para la prestación del servicio de acueducto en las cabeceras urbanas del departamento, pudo verificarse cómo máximos riesgos: deslizamiento, infraestructura vulnerable, sistema de captación, desde la fuente abastecedora hasta la bocatoma, las redes de aducción y conducción y los desarenadores. En las fuentes de abastecimiento, 24 municipios manifiestan riesgo en las fuentes de abastecimiento por deslizamientos y 22 por avalanchas; el menor riesgo lo representa el derrame de contaminantes y el colapso estructural (2 municipios).

En las otras estructuras prima la actividad sísmica (PTAP, redes de distribución, tanques de almacenamiento).

Tabla 2.

Resultados de las matrices de riesgos para la infraestructura de acueducto en el departamento de Caldas.

	Deslizamientos y subsidencias	Flujos de escombros	Inundaciones y avalanchas	Actividad sísmica	Licuefacción del suelo	Productos volcánicos	Huracanes y tormentas	Sequías y déficit hídricos	Explosiones e incendios	Derrames de contaminantes	Problemas de orden público
Bocatoma	2,38	1,86	2,12	1,79	1,58	1,17	1,60	1,67	1,00	1,40	1,75
Aducción	2,21	1,69	2,02	1,95	1,70	1,10	1,54	1,44	1,11	1,36	1,79
Desarenador	2,13	1,50	2,00	1,94	1,62	1,11	1,53	1,50	1,08	1,25	1,81
PTAP	1,62	1,00	1,18	1,89	1,73	1,07	1,46	1,56	1,34	1,35	1,67
Conducción	1,85	1,33	1,16	1,85	1,65	1,00	1,24	1,62	1,24	1,20	1,71
Almacenamiento	1,80	1,00	1,29	1,93	1,42	0,92	1,29	1,77	1,13	1,64	1,31
Distribución	1,61	1,10	1,09	1,91	1,76	1,00	1,32	1,58	1,04	1,25	1,62

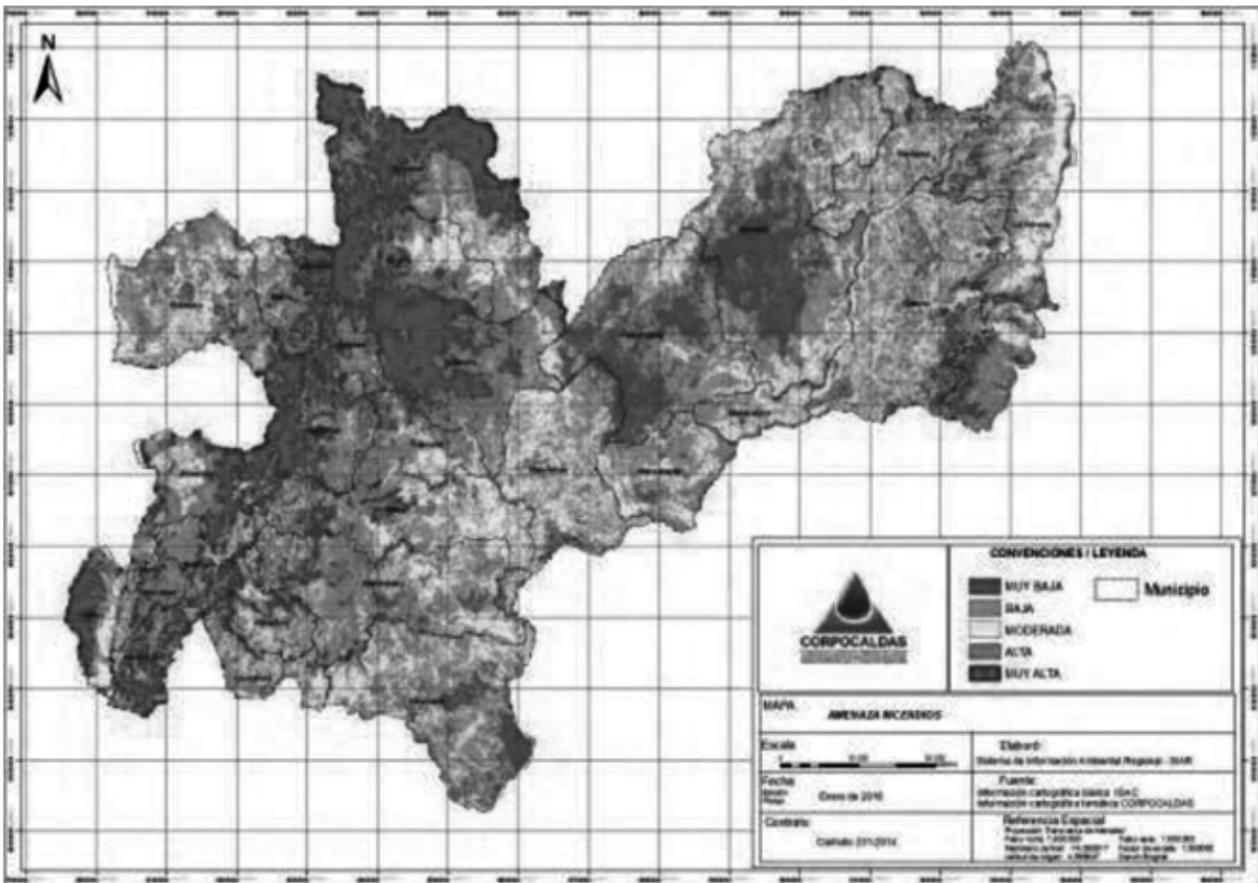
Fuente: Elaboración propia, con base en los planes de contingencia.

Los riesgos descritos en la tabla anterior fueron evaluados bajo los posibles efectos sobre la prestación del servicio público domiciliario de acueducto. Las bocatoma y fuentes de abastecimiento son las más propensas a verse afectadas ante la ocurrencia de un evento, principalmente, por deslizamientos, en general, este

riesgo no solo afecta la continuidad en la prestación del servicio, sino la calidad del agua.

La recurrencia de deslizamientos en el departamento han alertado sobre la frecuencia excepcional de eventos climáticos extremos en períodos muy cortos y dejaron al descubierto la deficiencia en el mantenimiento de muchas obras de estabilidad de taludes, pero además de la vulnerabilidad de gran parte de la infraestructura requerida para la prestación del servicio y como se mencionó anteriormente, del deterioro del suelo.

Figura 2. Amenaza por incendios en el departamento de Caldas



Fuente: Diagnostico ambiental actualizado Corposcaldas 2016.

Otro aspecto para resaltar en la revisión realizada en los planes de contingencia es el que corresponde a los riesgos por falta o incumplimiento de los indicadores técnicos y a la capacidad de la infraestructura para una eficiente operación del sistema, ya que estos pueden, intrínsecamente, generar vulnerabilidad en el servicio. En este sentido, no se realiza un análisis operativo de riesgo o amenaza, por lo que no hay una propuesta de prevención a eventos contingentes.

Estos aspectos conllevan a concluir que los planes de contingencia no están siendo utilizados adecuadamente por las empresas de servicios públicos, por lo que no se ejecutan las acciones y proyectos allí planteados

para la mitigación de riesgo que puedan influir en que no se vea afectada la prestación del servicio ante eventos que generen vulnerabilidad y amenaza a la prestación del servicio (calidad, continuidad). Esta situación repercute en las inversiones por emergencia que se vienen desarrollando en el departamento y que imposibilitan la planificación de proyectos que mitiguen futuros impactos debido a la ejecución de obras correctivas.

En consecuencia, se propicia el desarrollo de acciones coordinadas entre los diferentes actores responsables de la gestión del riesgo. Debe existir un trabajo mancomunado entre la autoridad ambiental, la unidad de gestión de riesgo departamental, las

empresas de servicios públicos, el plan departamental de agua y las administraciones municipales, para que se puedan revisar adecuadamente los planes de contingencia y se ejecuten las actividades allí planteadas, en pro de reducir los impactos negativos y realizar inversiones en proyectos preventivos.

Se advierte que bajo circunstancias en las cuales se presentan amenazas naturales, eventos contingentes y ocurrencia de desastres, concurren competencias de varios organismos e instituciones del orden nacional, departamental y municipal, frente a la respuesta, atención y recuperación (SSPD, 2013).

Conclusiones

Entendiendo el riesgo como la probabilidad de generar pérdidas humanas, sociales, económicas y ambientales derivado de la ocurrencia de un evento, sobre algunos elementos propensos al daño, así como el producto de la amenaza y la vulnerabilidad y los desastres como la manifestación real y explícita del riesgo, se puede concluir que la mayor parte del área del departamento de Caldas está sometida a la ocurrencia de desastres naturales que pueden afectar el servicio de acueducto, como se ha evidenciado en la última década.

El mayor riesgo identificado corresponde a los deslizamientos en las fuentes superficiales de abastecimiento y las estructuras de captación, esto implica que se deben anar esfuerzos entre la autoridad ambiental, los entes territoriales, las empresas de servicios públicos, entre otros, para proponer y ejecutar medidas preventivas para evitar desastres mayores y la pérdida de cobertura, continuidad y calidad en la prestación del servicio. La prestación del servicio de acueducto se ve comprometida por la falta de fuentes alternas de abastecimiento que garanticen un caudal suficiente en situaciones en las cuales la fuente principal se ve afectada por amenazas (SSPD, 2013).

Es pertinente considerar en la valoración de los riesgos, los indicadores técnicos y el estado de la infraestructura, tanto operacional como estructural. Si estos indicadores son deficientes en la prestación del servicio generan intrínsecamente vulnerabilidad del sistema. Igualmente, una infraestructura débil puede generar colapsos en los sistemas que trabajen al máximo de su capacidad hidráulica. Además deficientes indica-

dores técnicos del servicio conllevan a situaciones de emergencias sanitarias, restricciones en la prestación del servicio y afectación crítica en los usuarios. Un sistema operado con bajos indicadores operativos e infraestructura deficiente puede colapsar sin necesidad de un evento natural extremo.

Los efectos sobre el buen manejo de las cuencas hidrográficas que abastecen los sistemas de acueducto influyen en la óptima prestación del servicio de acueducto, porque estas son el recurso primordial para la provisión del sistema. Por consiguiente, se deben reflejar acciones para mejorar su calidad, cantidad y disponibilidad, así como la implementación de un planteamiento integral de evaluación y gestión de los riesgos (SSPD, 2013).

Finalmente, un instrumento de planificación para gestión del riesgo de desastres del servicio de acueducto (y en general de cualquier servicio público domiciliario), debe basarse en el conocimiento real de las condiciones locales del riesgo sectorial, que permita entender las posibles implicaciones de la escenificación de un desastre sobre el entorno y la sociedad, y sea soporte para reducir el riesgo y pueda mitigar los posibles desastres.

Referencias bibliográficas

- Congreso de Colombia. *Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.* 2012. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>.
- Corpocaldas. *Informe de Gestión 2015 - Avance de ejecución Plan de Acción 2013-2015*, Manizales. 2016.
- Corpocaldas. *Plan de acción institucional 2016- 2019. Actualización del diagnóstico*

ambiental de Caldas. 2016. Recuperado de: http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/1509/ActualizaciondelDiagnosticoAmbientaldeCaldas_Web.pdf

- Corpocaldas. *Plan de acción para la atención de la emergencia y mitigación de sus efectos.* Manizales. 2011.
- Gobernación de Caldas. *Plan de gestión del riesgo para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo 2016- 2019.* 2016.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. *Lineamientos para incorporar la política de gestión del riesgo de desastres en la prestación de los servicios públicos.* 2014. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/Lineamientos%20de%20Pol%C3%ADtica%20de%20Gesti%C3%B3n%20del%20Riesgo.pdf>
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio & Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. *Herramienta metodológica para la formulación de programas de gestión de riesgo de desastres en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.* 2014. Recuperado de: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAGUA/GESTI%C3%B3N%20DEL%20RIESGO/CARTILLA%20PARA%20LA%20FORMULACI%C3%B3N%20DE%20PROGRAMAS%20DE%20GESTI%C3%B3N%20DEL%20RIESGO%20DE%20DESASTRES.PDF>
- Ministerio del Interior y de Justicia. *Guía municipal para la gestión del riesgo.* 2009. Recuperado de: <http://www.gestiondelriesgo.gov.co/snigrd/archivos/GMGRColombia.pdf>.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Evaluación integral de prestadores Aguas de Manizales S.A.* ESP. Bogotá. 2015.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. *Panorama de la gestión y reducción del riesgo en el sector de agua potable y saneamiento básico.* 2013. Recuperado en: <http://www.superservicios.gov.co/content/download/5003/47384>.

ROSTROS & RASTROS

Indicaciones para la presentación de artículos y parámetros de evaluación

Los textos presentados a la revista *Rostros & Rastros* pueden ser de tres tipos: artículo científico, artículo tipo ensayo y cuento. Considerando que la publicación conforma por excelencia un espacio académico, se permite cualquier debate siempre y cuando esté sustentado en cada una de sus ediciones semestrales, las cuales están dirigidas al sector académico institucional, así como a los integrantes de la comunidad en términos generales que tengan interés en los temas aquí tratados.

Requisitos técnicos de los textos de la revista *Rostros & Rastros*

- Tamaño máximo 20 páginas, letra arial 12 puntos, con espacios de tres centímetros sobre los cuatro costados.
- El texto puede ser de cualquier disciplina, en un lenguaje claro, sin excesos técnicos, que permita una fácil comprensión, elaborando siempre el proceso relacional entre los aspectos en desarrollo y su interacción práctica con lo social.

- En el caso del *artículo tipo ensayo* debe plantearse un tema concreto de discusión, alrededor del cual se teje una argumentación estructurada. El desarrollo puede sustentarse en referentes académicos, en la experiencia profesional, en información de prensa o en cualquier otra fuente que se preste a un debate serio, novedoso e instructivo.

- Los artículos propuestos deben ser inéditos, para que la publicación sea aceptada en la revista *Rostros y Rastros*.

- En el caso del *artículo científico* se busca que el o los autores presenten resultados de un proceso investigativo como adelantos de un proyecto en curso o el desarrollo de un aspecto concreto de una investigación concluida, clarificando su alcance y su propósito.

- Puede incluir gráficos, tablas, mapas, diagramas o similares.

- La bibliografía debe ser referenciada al final del texto, y no en pie de página. Para explicitar la fuente

en el documento se enunciará a continuación del acápite de interés entre paréntesis el o los autores, el año de publicación y de ser pertinente la página; ejemplo: (Rozo P. ,1999:21).

- Todo artículo debe tener un título e incluir un resumen donde se resalten los principales aspectos trabajados en el documento. Se sugiere agregar el sumario en fines perseguidos, contexto y principales resultados

- Debe incluir un perfil de la hoja de vida de el o de los autores.

- Los resúmenes no podrán exceder el total de 120 palabras.

- *En el caso de los cuentos*, se incluirán de uno a dos por edición, de acuerdo con el espacio disponible y la pertinencia. Deben tener la misma extensión que las demás modalidades e incluir implícitamente un mensaje o una reflexión desde lo social.

El 50% del espacio de la revista es reservado a la Procuraduría General

de la Nación y/o a las demás entidades del sector público, mientras que el otro 50% se dirige al sector privado universitario, a la comunidad o a los independientes, tanto a nivel nacional como internacional.

Las personas interesadas en participar deben dirigirse al director de la revista, quien recibirá los artículos, realizará una primera selección para posteriormente por medio de acta de entrega suministra copia de estos al comité, cuyo papel será determinar la aceptación, rechazo o solicitud de modificaciones de los

textos. Dicha instancia está conformada por profesionales de distintas áreas y amplia experiencia, pretendiendo desde la interdisciplinariedad generar un debate integral.

Criterios de selección de los textos presentados a la revista *Rostros & Rastros*

- Redacción fluida, comprensible, con concentración clara y pertinente de ideas que cumpla con los parámetros de la revista.
- Aportar elementos novedosos y/o de actualidad.
- En el caso de los documentos científicos, debe quedar evidente la seriedad y fundamentos de los trabajos realizados.
- En el caso de los ensayos el aporte debe ser evidente con reflexiones oportunas

ROSTROS & RASTROS