



Nos Unen Tus Derechos

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES PARA LA ACTUACIÓN FRENTE A DESASTRES ANTRÓPICOS Y NATURALES

LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES PARA LA ACTUACIÓN FRENTE A DESASTRES ANTRÓPICOS Y NATURALES

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Carlos Camargo Assis
Defensor del Pueblo

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo

Altus Alejandro Baquero
Secretario General

Sandra Lucía Rodríguez Rojas
Delegada para los Derechos Colectivos y el Medio Ambiente

Apoyo Técnico: Grupo Estratégico de Coordinación Institucional y Actuación Humanitaria de la Vicedefensoría del Pueblo.

Agradecemos a cada una de las personas que intervinieron en la preparación del presente informe, el cual se realizó bajo la instrucción del señor Defensor del Pueblo, el liderazgo de la Vicedefensoría y el apoyo de los funcionarios de la delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente, la Oficina de Planeación y las practicantes de la Facultad de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana, Lina María Zárate y Edna Melisa Osorio.

© Defensoría del Pueblo de Colombia^[1]

Calle 55 # 10-32 - Tels: 3144000- 314 7300 Ext 3402

Código Postal: 110231^[1]

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar, replicar total o parcialmente, siempre que se cite la fuente

-



PRESENTACIÓN

El cambio climático y los efectos de la intervención del hombre en los ecosistemas han desencadenado una serie de consecuencias negativas que han generado eventos naturales de gran intensidad, que ponen en peligro la vida humana y el goce efectivo de otros derechos humanos fundamentales y colectivos. Alrededor del mundo se están presentando desastres naturales que se manifiestan a través de eventos geológicos, hidrometeorológicos y biológicos, entre otros.¹

En este tipo de eventos, las actuaciones humanitarias de las y los funcionarios y demás colaboradores de la Defensoría del Pueblo deben estar encaminadas a seguir las orientaciones de las primeras entidades respondientes ante situaciones de emergencia provocadas por desastres, promover el autocuidado de todos los ciudadanos y la protección de los propios funcionarios, particularmente frente a las medidas de recuperación y rehabilitación. Por ello, el presente documento tiene como finalidad establecer las pautas que deben seguirse en casos de emergencias originadas por desastres naturales o antrópicos no intencionales.

Para lograr tal cometido, este protocolo ofrece orientaciones básicas frente a la ocurrencia de un desastre natural o antrópico no intencional, que son acordes con los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las normas que reglamentan tales eventos en el país.

Como marco de referencia para establecer las pautas de actuación, se tuvo en cuenta; (i) el *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*², (ii) el *Manual del Equipo de las Naciones Unidas para la Coordinación y la Evaluación en Casos de Desastre*, (iii) los principios y disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, (iv) la legislación internacional sobre Derechos Humanos, (v) el Derecho sobre Refugiados, y (vi) el Código de Conducta Relativo al Socorro en Casos de Desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y organizaciones no gubernamentales. Es importante resaltar que el *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, tiene en cuenta la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y hace parte de una evolución y adaptación del Proyecto Esfera³, el cual

¹ Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

² Asociación Esfera. (2018). *Manual Esfera: Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. Asociación Esfera, Ginebra. Recuperado de <https://spherestandards.org/es/el-manual/editions/>

³ Proyecto Esfera. (2011). *Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*. El Proyecto Esfera, Reino Unido. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf?view=1>

El Proyecto Esfera se basa en dos convicciones principales: 1. Se deben tomar todas las medidas posibles para aliviar el sufrimiento humano producido por calamidades y conflictos. 2. Las personas afectadas en los casos de desastre tienen derecho a vivir con dignidad y por lo tanto tienen derecho a recibir asistencia humanitaria. Esfera es un manual de orientación y guía, resultado de un amplio proceso de colaboración y la expresión de un compromiso a favor de la calidad y la rendición de cuentas. Esta iniciativa fue lanzada en 1997 por un grupo de ONG dedicadas a la asistencia humanitaria y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Estas organizaciones elaboraron una Carta Humanitaria y determinaron una serie de normas mínimas en la asistencia en casos de desastre, en cada uno de los cinco sectores: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios y servicios de salud. Este proceso llevó a la publicación del primer Manual Esfera en el



nace en 1997 y desde entonces se ha centrado en mejorar el desarrollo de las respuestas humanitarias y procurar la dignidad de las personas afectadas.

En cuanto al *Manual de Campo del Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres* (UNDAC) a cargo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), su valor como referente para este documento de lineamientos, consiste en que el mismo contiene un cúmulo de experiencias y orientaciones para la actuación humanitaria en la gestión del riesgo de desastres, pues si bien está enfocado en los lineamientos que deben tener en cuenta la acción humanitaria internacional, un elemento que se resalta es la responsabilidad compartida que existe en la mitigación del riesgo, la respuesta a desastres y la recuperación post desastre, ya que cada una de estas etapas requiere de un enfoque multidimensional que comprenda la diversidad de aspectos que deben ser previstos y atendidos⁴, sobre todo atendiendo con un enfoque de derechos humanos.⁵

También vale resaltar la importancia de instrumentos de derecho internacional público como el Acuerdo de París y el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, ya que son instrumentos orientadores para los países miembros de las Naciones Unidas temas de gestión y reducción del riesgo en un contexto marcado por el cambio climático y los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–.

Dentro del Acuerdo de París, en su artículo 8, se establece que los Estados parte reconocen la importancia de evitar y reducir al mínimo las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático (incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta). De esta manera, es indispensable la reducción del riesgo de pérdidas y daños para fortalecer la resiliencia y disminuir las vulnerabilidades de los Estados y comunidades, incluso teniendo en cuenta los conocimientos y perspectivas locales de los territorios en específico.⁶

El Marco de Sendai enfoca sus líneas de acción en la gestión del riesgo de desastres, reducir los factores de vulnerabilidad que contribuyen a la aparición de escenarios de riesgo y fortalecer la resiliencia de los países, a través de un trabajo mancomunado entre Estado (incluyendo todos los niveles de gobierno correspondientes) y sociedad. En este mismo sentido, se recomienda ampliar la visión del tipo de amenazas a las que se hace frente, tanto naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos, biológicos y sanitarios conexos.⁷

año 2000. En conjunto, la Carta Humanitaria y las normas mínimas en casos de desastre contribuyen a formar un marco de referencia operativo que facilita la rendición de cuentas a la hora de realizar esfuerzos de asistencia en casos de desastre.

⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2018). *Manual de campo para el Equipo de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en Casos de Desastres* (UNDAC), 7ma Edición. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/world/equipo-de-las-naciones-unidas-para-la-evaluacion-y-coordinacion-en-casos-de-desastres-0>

⁵ Interdependientes, Universales, Progresivos, Indivisibles, Interrelacionados.

⁶ Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*. Recuperado de: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

⁷ Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeforasterri.pdf



También es importante hacer mención que los presentes lineamientos hacen parte de un hilo conductor desde la Defensoría del Pueblo en temas de protección de sus servidores públicos, articulación intrainstitucional y lineamientos para misiones humanitarias, en donde se debe tener en cuenta la Resolución 553 de 2019⁸, que establece los *Lineamientos sobre comportamientos seguros en la actuación institucional en terreno*. El objetivo de la mencionada resolución es velar por la protección de los servidores que requieren desplazarse a terreno para efectos del cumplimiento de los objetivos misionales de la institución. Por tal razón, establece lineamientos en materia de seguridad, con el fin de prevenir la ocurrencia de situaciones que puedan poner en riesgo la vida, integridad y libertad personal de las y los funcionarios durante el ejercicio de sus funciones y el desarrollo de las actividades institucionales.

Otro referente a destacar es la Resolución 626 de 2021⁹, donde se establecen *Lineamientos institucionales para la planeación, desarrollo y seguimiento a las misiones humanitarias*. Esta resolución adopta la hoja de ruta para el proceso de planeación y desarrollo de las misiones humanitarias que lleven a cabo las y los funcionarios de la Defensoría del Pueblo en ejercicio de sus funciones y demás colaboradores, así como el seguimiento de los compromisos adquiridos por la Defensoría del Pueblo y por las autoridades públicas, dirigidas a sortear las situaciones que dieron origen a la misión.

⁸ Resolución 553 del 2019, *Lineamientos sobre comportamientos seguros en la actuación institucional en terreno*.

⁹ Resolución 626 de 2021, *Lineamientos institucionales para la planeación, desarrollo y seguimiento a las misiones humanitarias*.



CONTENIDO

| | |
|---|----|
| I. CAPÍTULO: GENERALIDADES | 8 |
| A. ¿Qué se entiende por acción humanitaria? | 8 |
| B. Definiciones conceptuales | 9 |
| 1. ¿Qué es un desastre? | 9 |
| 2. ¿Qué se entiende por personas afectadas? | 11 |
| 3. ¿Qué es un riesgo generado por un desastre? | 12 |
| C. ¿Cuáles son las instancias competentes en la gestión del riesgo? | 13 |
| 1. Instancias de Dirección del Sistema Nacional | 15 |
| 2. Instancias de Orientación y Coordinación | 15 |
| 3. Instancias de Coordinación Territorial | 17 |
| II. CAPÍTULO: FASES DE UN DESASTRE | 20 |
| A. Antes: Conocimiento y reducción | 20 |
| 1. Etapa preparatoria y de prevención | 20 |
| 2. Coordinación institucional | 21 |
| 3. Enfoque diferencial | 23 |
| a) Étnico | 23 |
| b) Género | 24 |
| c) Discapacidad | 26 |
| B. Durante: Manejo del evento de desastre | 27 |
| 1. Autocuidado de los funcionarios (as) y colaboradores(as) | 28 |
| El autocuidado es una herramienta clave para los funcionarios (as) y colaboradores(as), para preservar su vida, salud e integridad personal. Esto está dispuesto en la Ley 1523 de 2012, como el Principio de autoconservación: | 28 |
| Inundaciones: | 30 |
| Volcánicos: | 30 |
| Terremotos: | 31 |
| Tsunamis/Maremotos: | 31 |
| Deslizamientos: | 31 |
| Tormentas eléctricas: | 32 |
| Incendios Forestales: | 32 |
| Nafragios: | 32 |



| | |
|---|----|
| 2. Entidades respondientes y sus roles | 33 |
| 3. Rol de la Defensoría del Pueblo en el contexto de un evento de emergencia en el marco de una actuación humanitaria | 34 |
| C. Después: Recuperación | 35 |
| 1. ¿Qué es la recuperación? | 35 |
| 2. ¿Cuáles son las instancias encargadas de los planes de recuperación? | 36 |
| 3. ¿Cuál es el rol de la Defensoría del Pueblo en la fase de recuperación? | 38 |



I. CAPÍTULO: GENERALIDADES

El presente documento busca determinar las actuaciones humanitarias y de autocuidado que deben guiar a las y los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, frente a la existencia de un desastre teniendo en cuenta el deber constitucional de la entidad y su enfoque en la promoción y protección de derechos humanos. Para ello, y previo a determinar la actuación que debe seguirse frente a los riesgos generados por desastres naturales o antrópicos no intencionales, es necesario tener claridad sobre los conceptos básicos relacionados con la problemática que se pretende atender.

Este capítulo tiene dos objetivos: (I) exponer las definiciones claves que deben ser conocidas por la totalidad del equipo de funcionarios, funcionarias y demás colaboradores, de manera previa a cualquier intervención institucional de una situación de emergencia; y (II) abordar las instancias partícipes en el proceso de gestión del riesgo.

A. ¿Qué se entiende por acción humanitaria?

La acción humanitaria es un conjunto diverso de acciones de ayuda a las personas que son afectadas por desastres desencadenados por catástrofes naturales o antrópicas no intencionales, o por escenarios de violaciones a derechos humanos e infracciones al DIH, con el fin de solventar el sufrimiento, garantizar unas condiciones de subsistencia conservando la dignidad y proteger los derechos fundamentales de la comunidad que se vio afectada.¹⁰

Además de la definición de actuación humanitaria, es importante tener conocimiento de los principios humanitarios para establecer y mantener la atención a poblaciones afectadas, pues esto permite establecer diferencias entre la acción humanitaria y otras actividades.¹¹ A continuación se mencionan dichos principios los cuales están aprobados a través de la Resolución 46/182 de 1991, proferida por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹², cuya vigilancia de su cumplimiento está a cargo de Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA):¹³

¹⁰ Abrisketa, J., Pérez de Armiño, K. (s.f.). *Acción humanitaria: concepto y evolución*, en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Universidad del País Vasco e Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Recuperado de <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/1>

¹¹ Pineda, L. F., Sánchez Rodríguez, M. J. (2012). *Acción humanitaria: evolución y desafíos actuales. Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, 7, Cartagena. Universidad de San Buenaventura, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. Recuperado de <http://bibliotecadigital.usb.edu.co/handle/10819/1051>

¹² Resolución 46/182 "Fortalecimiento de las coordinación e la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de Naciones Unidas".

¹³ Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2010). *OCHA en mensaje: principios humanitarios*. Recuperado de https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

Tabla No. 1
Principios Humanitarios

| Principios Humanitarios | | | |
|---|---|--|--|
| Humanidad | Neutralidad | Imparcialidad | Independencia operativa |
| Este principio establece que el sufrimiento humano se debe atender sin distinción, y la acción humanitaria debe proteger la vida, salud y el respeto por los derechos fundamentales de la población afectada. | Los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades, además, la neutralidad se constituye como una herramienta operativa que permite desempeñar el fin humanitario, ya que, el fin es ayudar y proteger a las personas afectadas. | La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, sin hacer distinciones sobre la nacionalidad, raza, sexo, credo, u opinión política. Se debe dar prioridad a los casos más urgentes y con mayor vulnerabilidad. | La acción humanitaria debe ser autónoma y estar al margen de objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias. Entonces, las organizaciones humanitarias se deben desempeñar en relación a sus propias decisiones. |

Elaboración propia basada en Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2010). *OCHA en mensaje: principios humanitarios*. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

B. Definiciones conceptuales

Previo a determinar las instancias competentes en la gestión del riesgo, frente a los riesgos generados por desastres naturales o antrópicos no intencionales, es necesario tener claridad sobre los conceptos básicos relacionados con la problemática que se pretende atender.

1. ¿Qué es un desastre?

Un desastre, puede definirse como:

“Una perturbación grave del funcionamiento de la sociedad, que rebasa la capacidad nacional para hacerle frente y constituye una amenaza importante y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente de un determinado entorno geográfico; ya sea que se produzca debido a un accidente, a actos de la



*naturaleza o de la actividad humana, de manera repentina o como resultado de procesos a largo plazo, pero excluyendo los conflictos armados”.*¹⁴

La Cruz Roja también plantea que el desastre resulta de la suma de la vulnerabilidad y el peligro¹⁵, dividido por la capacidad¹⁶:

$$\frac{(V + P)}{C} = D$$

Esta definición está especialmente orientada a identificar la magnitud del desastre, por eso se plantea la relación fraccionaria. Por ejemplo, a pesar de una gran vulnerabilidad y peligro, si la capacidad de respuesta es muy elevada, la magnitud o incluso la ocurrencia del desastre puede manifestar un riesgo tolerable o incluso prevenirlo por completo.

A su vez, el artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, señala que un desastre

*“Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción”*¹⁷.

Lo anterior sirve para comprender que existe una relación sistémica entre la vulnerabilidad y las acciones que se tomen durante las etapas del manejo y recuperación ante la ocurrencia de un desastre. Hay una relación de bucle de realimentación positiva, en donde a mayor vulnerabilidad mayor riesgo, por lo que la variable capacidad es la que puede invertir dicha relación. Además, los desastres tienen consecuencias en el goce efectivo de los derechos humanos de la población que soporta sus efectos, tal como sucede para el ecosistema y su biodiversidad.

Ahora bien, los desastres pueden ser ocasionados por diferentes tipos de acciones. Por un lado, eventos naturales, que son manifestaciones de los fenómenos de la naturaleza. Por

¹⁴ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2011). *Introducción a las Directrices sobre la facilitación y reglamentación nacionales de las operaciones internacionales de socorro en casos de desastre y asistencia para la recuperación inicial*. Ginebra. p. 14.

Recuperado de <https://www.ifrc.org/PageFiles/41203/1205600-IDRL%20Guidelines-SP-LR.pdf>

¹⁵ En Colombia, conforme la Ley 1523 de 2012, el concepto de peligro esta mas cercano a la definición de amenaza.

¹⁶ Vale decir que esta definición esta mayormente orientada a identificar la magnitud del desastre, por eso, se plantea la relación fraccionaria en donde por ejemplo a pesar de una gran vulnerabilidad y peligro, si la capacidad es muy elevada, la magnitud o incluso los efectos del desastre pueden manejarse hasta el riesgo tolerable o incluso prevenirlo por completo. Por ejemplo, el caso de Japón, a pesar de ser un ecosistema aislado “isla” y estar frecuentemente expuesto a temblores y tsunamis, su capacidad de manejo es mas elevada y esto redundo en una mejor gestión del riesgo.

¹⁷ 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*.

otro lado, pueden ser provocados por la acción humana, es decir, de carácter antrópico no intencional. Para entender mejor el origen del desastre debemos definir el tipo de amenaza:

Tabla No. 2
Tipos de Amenazas

| Amenaza | Amenaza natural | Amenaza antrópica |
|--|---|--|
| Todo evento físico, fenómeno y/o actividad humana potencialmente perjudicial, dentro de sus consecuencias pueden ser lesiones o la muerte de personas, daños materiales como en la infraestructura o sistemas de servicios básicos, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. | Peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno físico cuya génesis se encuentra totalmente en los procesos naturales de transformación y modificación de la tierra y el ambiente- por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán y que puede resultar en la muerte o lesiones a seres vivos, daños materiales o interrupción de la actividad social y económica en general. Suelen clasificarse de acuerdo con sus orígenes terrestres, atmosféricos, o biológicos (en la biosfera) permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas. | Peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y en la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua, etc. |

Elaboración propia basada en la Ley 1523 de 2012, artículo 4, y en la Estrategia Internacional para Reducción de Desastres (EIRD), *Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de los desastres*. Ginebra. p. 37. Disponible en <https://www.comunit.com/la/content/vivir-con-el-riesgo-informe-mundial-sobre-iniciativas-para-la-reducci%C3%B3n-de-desastres-ver>

Se debe resaltar que una acción antrópica, para ser considerada desastre, debe darse de manera no intencional.

2. ¿Qué se entiende por personas afectadas?

La Comisión Nacional Técnica Asesora para el Conocimiento del Riesgo –CNTACR– y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo entienden que las y los afectados son las personas que de forma directa o indirecta se ven perjudicadas por un evento amenazante:



*“los afectados directamente son quienes presentan lesiones, enfermedades u otros efectos en la salud, quienes fueron evacuados o desplazados, reubicados o quienes han sufrido daños directos en sus medios de sustento y bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales. Los afectados indirectamente son personas quienes han sufrido consecuencias (distintas a los efectos directos) a través del tiempo, debido a la interrupción o cambios con consecuencias psicológicas, sociales y de salud, en la economía, infraestructura indispensable, servicios básicos, comercio y trabajo”.*¹⁸

En el caso colombiano, las personas afectadas por desastres naturales o antrópicos no intencionales no deben ser calificadas como “víctimas”, ya que “víctima” es quien se ve perjudicada por un delito¹⁹ o por la violación de un derecho humano. Teniendo en cuenta la diferenciación anteriormente planteada, este documento hace uso del término “afectadas” para referirse a las personas que se ven perjudicadas por desastres naturales y antrópicos no intencionales.

3. ¿Qué es un riesgo generado por un desastre?

Los riesgos de desastres son:

*“(…) los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad”.*²⁰

Frente a estos daños o pérdidas generados, es necesario realizar determinadas actuaciones conocidas de manera genérica como gestión del riesgo. Sin embargo, antes de abordar la gestión, se considera necesario tener claridad sobre varios conceptos relacionados con este tema, extraídos del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, en los siguientes términos:

- **Alerta:** estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un evento peligroso, con base en el monitoreo del comportamiento del respectivo fenómeno, con el fin de que las entidades y la población involucrada activen procedimientos de acción previamente establecidos.
- **Manejo de desastres:** es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación post desastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

¹⁸ Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo SNGRD. (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. p. 33. Recuperado de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20761/Terminologia-GRD-2017.pdf?sequence=2>

¹⁹ Corte Suprema de Justicia. (2011). Sala de Casación Penal, Proceso n° 36513. Bogotá.

²⁰ Ley 1523 de 2012, artículo 4.



- **Mitigación del riesgo:** consiste en aplicación de las medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.
- **Preparación:** es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva, albergues y entrenamiento con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.
- **Prevención de riesgo:** medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.
- **Reducción del riesgo:** es el proceso de la gestión del riesgo, el cual está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entendiéndose: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, esto es, prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.

C. ¿Cuáles son las instancias competentes en la gestión del riesgo?

La gestión del riesgo de desastres se define como:

“(...) un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y

*para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.*²¹

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano, y su fin es promover la sostenibilidad, seguridad, calidad de vida y los derechos del territorio y las personas que conviven dentro de este. Asimismo, en su artículo 5, se define el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SNGRD o sistema), como:

*“el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país”.*²²

El objetivo de este SNGRD es “llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible”²³ y está integrado por entidades públicas, entidades privadas –con ánimo y sin ánimo de lucro– y la comunidad.

Diagrama No. 1
Composición Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres



Elaboración propia basada en el artículo 8 de la Ley 1523 de 2012.

²¹ Ley 1523 de 2012, artículo 1.

²² Ibid., artículo 5.

²³ Ibid., artículo 6.



El SNGRD tiene varias instancias de orientación y coordinación, “cuyo propósito es optimizar el desempeño de las diferentes entidades públicas, privadas y comunitarias en la ejecución de acciones de gestión del riesgo”.²⁴ Dichas instancias son las siguientes:

1. Instancias de Dirección del Sistema Nacional

- a) Presidente de la República

Siendo la máxima autoridad administrativa, tiene las competencias constitucionales y legales para conservar la seguridad y la salubridad en todo el territorio nacional.²⁵

- b) Director(a) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre

Será el agente en todos los asuntos relacionados con la materia.²⁶

- c) Gobernador(a) en su respectiva jurisdicción y Alcalde(sa) distrital o municipal en su respectiva jurisdicción

Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y agentes en materia de orden público y de desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. Por ello, el diseño de instrumentos de planeación y planes de desarrollo correspondientes a cada jurisdicción deben tener en cuenta la reducción del riesgo y el manejo de desastres.²⁷ En el caso de las y los alcaldes, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo.²⁸

2. Instancias de Orientación y Coordinación

- a) Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo

Es la instancia encargada de dar las orientaciones y los conceptos aprobatorios de las políticas de gestión de riesgo, coordinar la respuesta del Estado ante las situaciones de desastre y calamidades, y aprobar los planes de recuperación después de la ocurrencia de un desastre. Está compuesto por el o la delegada de la Presidencia de la República; representantes de los Ministerios; el o la delegada de la Dirección General del Departamento Nacional de Planeación; el o la delegada de la Dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.²⁹ En los casos que lo considere necesario, podrá citar a universidades públicas y privadas que cuenten con posgrados en manejo, administración y gestión del riesgo.³⁰

²⁴ Ibid., artículo 15.

²⁵ Ibid., artículo 10.

²⁶ Ibid., artículo 11.

²⁷ Ibid., artículo 12 y 13.

²⁸ Ibid., artículo 14.

²⁹ Ibid., artículo 16.

³⁰ Ibid., artículo 16.



b) Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Sus principales funciones son coordinar los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal), actores del sector privado, organizaciones sociales y ONGs en el SNGRD. También, cumple una función de actualización del marco normativo y los instrumentos de gestión del SNGRD.³¹

c) Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo

Se trata de instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinadas a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento, de reducción del riesgo y de manejo de desastres, bajo la dirección de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.³²

d) Comités Nacionales para el Conocimiento del Riesgo

Se trata de una instancia interinstitucional encargada de asesorar y planificar la implementación del proceso de conocimiento del riesgo. Le corresponde garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como: identificar escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle, además de la generación de los recursos necesarios para su intervención; determinar los factores del riesgo (amenaza, exposición y vulnerabilidad) y sus causas subyacentes; analizar y evaluar el riesgo incluyendo la proyección de sus posibles consecuencias; comunicar el riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública y toma de conciencia; incentivar las investigaciones sobre este tema en las instituciones de educación superior.³³

e) Comité Nacional para la Reducción del Riesgo

Es una instancia de carácter interinstitucional que presta asesoría para la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Dentro de sus funciones está la articulación de acciones de gestión ambiental, ordenamiento territorial, planeación del desarrollo y adaptación al cambio climático que aporten a la reducción del riesgo de desastres; propender las intervenciones de corrección y prospectivas para evitar el surgimiento de factores de riesgo; orientar la formulación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo, en el aspecto de reducción del riesgo, y preparación para la reconstrucción y recuperación después de una situación de desastre.³⁴

f) Comité Nacional para el Manejo de Desastres

³¹ Ibid., artículo 18.

³² Ibid., artículo 19.

³³ Ibid., artículo 21.

³⁴ Ibid., artículo 22.



Su objetivo es asesorar la implementación del proceso de manejo de desastres con las entidades del sistema nacional. Dentro de sus funciones se encuentra la formulación de la estrategia nacional de respuesta a emergencias; asesorar la ejecución de la respuesta a los desastres —esto incluye la atención a la población afectada, la restitución de bienes y servicios esenciales, la rehabilitación y reconstrucción de la zona y ecosistema afectado—; y prevenir junto al Comité Nacional para la Reducción del Riesgo la reproducción o aparición de nuevas vulnerabilidades.³⁵

Los comités nacionales pueden establecer comisiones técnicas asesoras de orden transitorio o permanente, según el caso, si así lo consideran necesario.

3. Instancias de Coordinación Territorial

Estas instancias corresponden a los Consejos departamentales, distritales y municipales de Gestión del Riesgo de Desastres. Estos tienen la finalidad de ser un eje de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.³⁶ Estos están dirigidos por la gobernación o alcaldía, según corresponda, y demás entidades descentralizadas competentes. Los consejos territoriales están conformados por:³⁷

- Gobernador(a) o Alcalde(sa) o su delegado(a)
- Director(a) de la dependencia o entidad de gestión del riesgo
- Directores de las entidades de servicios públicos
- Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial
- Director(a) o quien haga sus veces de la Defensa Civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción
- Director(a) o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción
- El delegado departamental del cuerpo de bomberos del municipio
- Un secretario de despacho departamental o municipal
- Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción

En el artículo 28 de la Ley 1523, en el párrafo 1, se establece que los consejos territoriales podrán invitar técnicos, expertos, profesionales, gremios, universidades, delegados de otras organizaciones que conlleven relevancia en este tema. **Esto resulta importante porque es posible que las defensorías regionales puedan convocar o ser citadas a reuniones con los consejos territoriales para concertar planes de acción para el conocimiento, la mitigación y gestión del riesgo, en donde el enfoque de la Defensoría del Pueblo pueda ser tenido en cuenta, y asimismo, las recomendaciones propuestas por la entidad respondan al contexto de la zona.**

³⁵ Ibid., artículo 25.

³⁶ Ibid., artículo 27.

³⁷ Ibid., artículo 28.



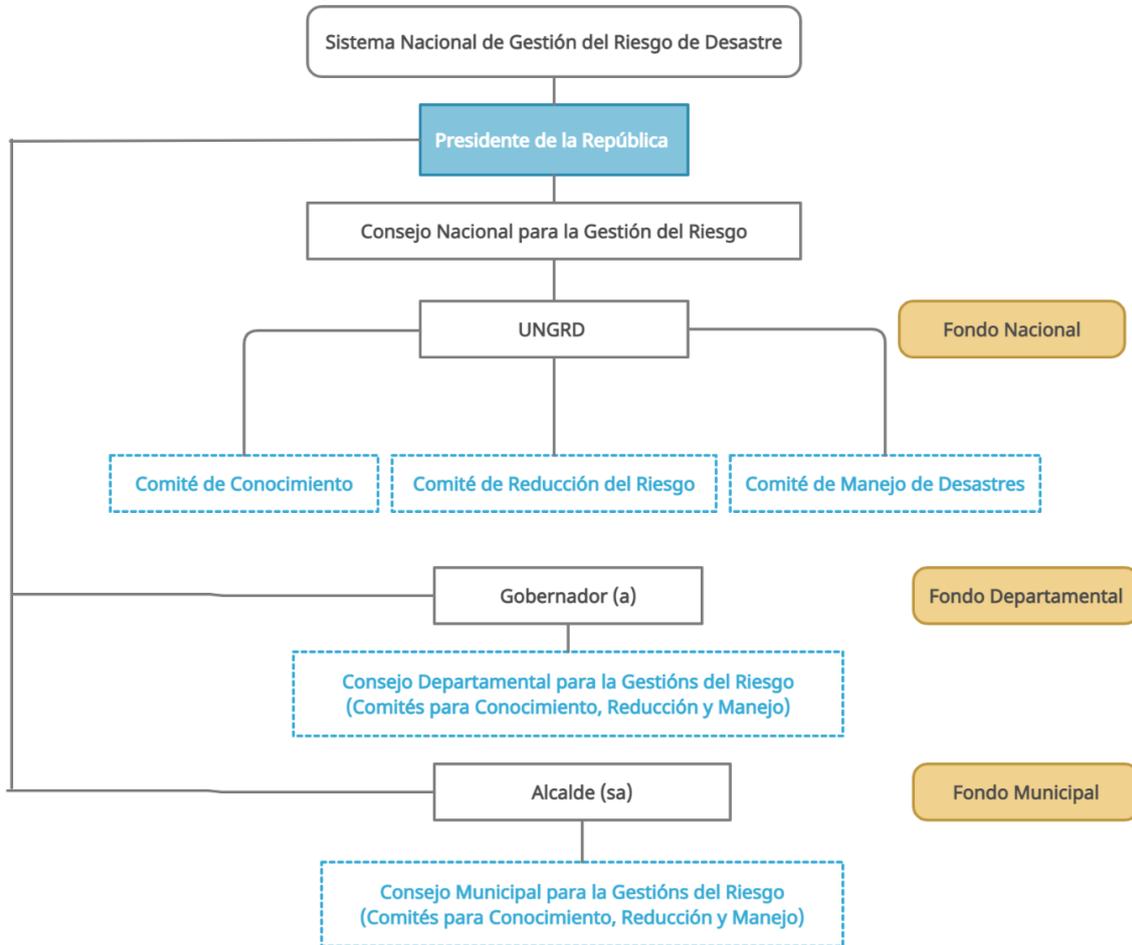
Según el artículo 32 de la Ley 1523, “*los tres niveles de gobierno formularán e implementarán planes de gestión del riesgo para priorizar, programar y ejecutar acciones por parte de las entidades del sistema nacional, en el marco de los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y de manejo del desastre*”. Dichos planes son instrumentos de la gestión del riesgo, en donde se consignan los objetivos, programas, acciones y presupuestos para llevar a cabo las tareas de procesos de conocimiento, monitoreo de factores de riesgo, reducción del riesgo, manejo del desastre y los sistemas de seguimiento y evaluación.

Además, es pertinente traer a colación la transversalidad de la información pública que tiene la gestión del riesgo en la normatividad colombiana en todos sus aspectos, es decir, la planeación de las fases de preparación, conocimiento y manejo del riesgo, así como la recuperación post desastre. Estos aspectos deben ser de conocimiento público para inducir a la actuación desde la prevención, en aras de que la promoción y transferencia de esta información se encuentre entre las funciones del Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo.³⁸ En este sentido, entidades como **la Defensoría del Pueblo, a través de sus oficinas regionales, pueden hacer parte de la construcción y monitoreo de las estrategias para la gestión del riesgo.**

A continuación, se presenta un diagrama que resume la información anteriormente presentada:

³⁸ Ibid., artículo 20.

Diagrama No. 2
Organigrama Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastre



Elaboración propia basada en la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.



II. CAPÍTULO: FASES DE UN DESASTRE

Para una mayor comprensión de las tres fases de un desastre, este capítulo plantea 3 objetivos específicos diferentes. El primero busca definir la etapa anterior a un desastre, es decir, el conocimiento de la amenaza y la reducción de la misma. Para ello se abordará la etapa preparatoria y de prevención, la coordinación institucional y el enfoque diferencial. Un segundo, consiste en delimitar las actuaciones durante el desastre, el manejo del evento de desastre. Se desarrollarán entonces las acciones de autocuidado de las y los funcionarios, de las entidades respondientes y de la Defensoría del Pueblo en el contexto de un evento de emergencia en el marco de una actuación humanitaria. Finalmente, el tercero busca abordar el post desastre, la recuperación. Así, se explicará el Marco de Sendai, el concepto de recuperación, las instancias encargadas de los planes de recuperación, y el rol de la Defensoría del Pueblo en esta fase.

A. Antes: Conocimiento y reducción

Esta etapa requiere de diagnósticos previos sobre factores de riesgo y sistemas de monitoreo permanentes sobre los mismos. Esto es fundamental para gestionar el riesgo reduciendo la vulnerabilidad y la amenaza sobre una comunidad y territorio en específico. El foco debe estar en la comunicación y la acción preventiva.³⁹

1. Etapa preparatoria y de prevención

La gestión del riesgo es un proceso social en el que debe participar la ciudadanía como conjunto. Los funcionarios de la Defensoría del Pueblo deben estar, al igual que la ciudadanía, preparados física y psicológicamente para cualquier amenaza de desastre⁴⁰. Aunque las políticas de gestión del riesgo buscan articular entidades públicas, privadas y comunitarias a nivel local, regional y nacional para prevenir y responder de manera adecuada a un desastre, también es responsabilidad de todos los habitantes de Colombia contribuir a la gestión del riesgo. En ese sentido,

“En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

³⁹ Salazar, L., Cortéz, L., Miranda, J. (2002). *Manual sobre Gestión Comunitaria de Riesgos*. Foro Ciudades Para La Vida, Perú. Recuperado de <http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/gestionriesgos.pdf>

⁴⁰ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2007). *Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres*. Bogotá. Recuperado de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20793/Guia_participacion_comunitaria_2017-.pdf?sequence=5&isAllowed=y



*Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.*⁴¹

Mediante el conocimiento de las amenazas y los riesgos, la preparación y prevención permite la anticipación al desastre, lo cual facilita la construcción de territorios y protocolos más seguros. Ahora bien, esto solamente se logra si todos los sectores del territorio y todos los grupos sociales participan efectivamente en una gestión del riesgo como política de desarrollo sostenible, apropiada social y culturalmente, responsable y pertinente para todos⁴².

La etapa preparatoria y de prevención del desastre le compete tanto a las entidades nacionales responsables como a los ciudadanos del territorio nacional. Las entidades públicas, a través de sus funcionarios y demás colaboradores, deben conocer los planes de acción ante las emergencias y deben estar listos para responder. Una buena preparación es primordial para una adecuada respuesta a la situación de emergencia; por lo tanto, deben estar claramente enterados de la coordinación, los sistemas de alerta, las capacitaciones, el equipamiento, los centros de reserva, los alojamientos temporales y los entrenamientos de la comunidad y los organismos especializados.⁴³

2. Coordinación institucional

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está integrado por las entidades públicas que “*por su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión*”⁴⁴, las entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro “*por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales y ambientales*”⁴⁵, y por la comunidad “*por su intervención en el desarrollo a través de sus actividades económicas, sociales, ambientales, culturales y participativas*”⁴⁶. Ahora bien, a nivel territorial son las alcaldías y las gobernaciones las encargadas de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, en cuanto a las amenazas y desastres que se puedan presentar. A continuación, se presentan las competencias generales de los mandatarios regionales en esta temática:

⁴¹ Ley 1523 de 2012, artículo 2.

⁴² Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2007). *Guía para la participación comunitaria en la gestión del riesgo de desastres*. Bogotá.
Recuperado de

https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20793/Guia_participacion_comunitaria_2017-.pdf?sequence=5&isAllowed=y

⁴³ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá.

Recuperado de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf>

⁴⁴ Ley 1523 de 2012, artículo 8.

⁴⁵ Ibid., artículo 8.

⁴⁶ Ibid.

Tabla No. 3
Competencias Mandatarios Regionales

| Gobernadores | Alcaldes |
|---|---|
| <p>Como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.</p> <p>Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento.</p> | <p>Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.</p> |

Elaboración propia basada en el artículo 13 y 14 de la Ley 1523 de 2012.

Es decir, los coordinadores de gestión del riesgo municipales y departamentales son quienes deben conocer las particularidades de los riesgos de la región. Asimismo, **las autoridades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, deben socializar esta información con los defensores regionales, y estos a su vez con todos los funcionarios de su dependencia regional para diseñar los planes y estrategias correspondientes.**

Además de tener informes detallados de las particularidades geográficas y ambientales de cada región, también se deben conocer a profundidad la coordinación de la estrategia de respuesta: la accesibilidad y transporte, las telecomunicaciones, la evaluación de daños y análisis de necesidades, las condiciones de salud y saneamiento básico, las rutas de búsqueda y rescate, los protocolos para extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, la disponibilidad de albergues y alimentos, las condiciones de los servicios públicos, la situación de seguridad y convivencia, los equipos que vele por la protección contra el abuso sexual y la información pública⁴⁷.

Dicho esto, **la Defensoría del Pueblo no es la primera entidad respondiente ante un desastre, ya que los primeros acudientes ante una emergencia natural o antrópica no intencional son las siguientes 7 entidades:** la Defensa Civil, la Cruz Roja, los Bomberos y los cuatro cuerpos de la Fuerza Pública (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional)⁴⁸. La Defensoría del Pueblo, como institución garante de los Derechos Humanos

⁴⁷ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. Recuperado de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf>

⁴⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Estandarización de Ayuda Humanitaria de Colombia*. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá.



de todos los habitantes del territorio nacional y de las y los colombianos en el extranjero, debe estar atenta a las instrucciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y de las siete entidades mencionadas anteriormente. En ocasiones, la Defensoría del Pueblo hace parte de los denominados Puestos de Mando Unificado –PMU–, los cuales consisten en una estrategia física de articulación de los distintos actores del orden estatal y público e incluso algunas del orden particular y privado, para responder con acciones inmediatas y oportunas ante la ocurrencia de emergencias.

3. Enfoque diferencial

Para una acción institucional oportuna y eficiente es necesario entender el contexto y las particularidades del objeto de atención. En este caso, el foco de atención está en el cómo asistir, orientar y contribuir a los territorios y comunidades afectadas por un desastre natural o antrópico no intencional. Debido a que los riesgos, vulnerabilidades y amenazas no afectan de la misma manera a las diferentes zonas y poblaciones de Colombia, es necesario conocer los enfoques diferenciales de atención. Es decir, hacer uso de estrategias con herramientas y atenciones específicas para comunidades o grupos que requieren una especial protección normativa y social. Se presenta entonces el enfoque diferencial étnico, enfoque diferencial de género y enfoque diferencial de discapacidad.

a) Étnico

El enfoque diferencial étnico se refiere al reconocimiento y desarrollo de las condiciones identitarias y culturales propias de grupos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, raizales, palenqueras, y del pueblo Rrom. Este proceso recoge y visibiliza el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades y las transforma en acciones concretas⁴⁹.

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las acciones que se deben tomar en relación con el proceso de conocimiento del riesgo de desastres con enfoque étnico son:

- Identificar las instancias, organizaciones y autoridades étnicas, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, para iniciar acercamientos y diálogos que permitan orientar la gestión del riesgo de manera articulada y atendiendo los conocimientos, cosmovisiones y proyecciones de cada una de los actores involucrados;
- Favorecer el diálogo de saberes institucional-comunitario y científico-ancestral;
- Generar datos acerca de quiénes son, dónde están, cuál es su condición frente al riesgo de desastres, por qué son más vulnerables, qué los hace resilientes, en qué instancias participan o pueden participar para la gestión del riesgo de desastres en su territorio;

Recuperado de http://www.gestiondelriesgo.gov.co/sigpad/archivos/ayuda_humanitaria_colombia.pdf

⁴⁹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2019). *El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres: etnia, género y discapacidad*. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. Recuperado de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/27853/Enfoque_Diferencial_Genero.pdf?sequence=5&isAllowed=y



- Generar datos desagregados por sexo, edad, condición étnica y discapacidad respecto a condiciones de riesgo, afectación por emergencias y desastres: esto facilita determinar las necesidades específicas para la atención humanitaria;
- Establecer mecanismos de diálogo a nivel territorial entre las autoridades étnicas y los Consejos de Gestión del Riesgo de Desastres del orden municipal y departamental; y
- Documentar y visibilizar el aporte de los grupos étnicos en el desarrollo e implementación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres y el aumento de la resiliencia comunitaria a través del diseño e implementación de herramientas y planes para la contingencia de riesgos.

Las acciones que se deben tomar con relación al proceso de reducción del riesgo y manejo de desastres con enfoque étnico son las siguientes:

- Incentivar la participación de autoridades étnicas en las diferentes instancias de planificación y toma de decisiones en relación con la gestión del riesgo de desastres en sus territorios y sus comunidades;
- Promover la formulación participativa de planes comunitarios y estrategias de respuesta a nivel comunitario, conforme a su cosmovisión, organización social, cultural y política;
- Conocer los instrumentos de planeación de los pueblos indígenas donde se podrá identificar, entre otras cosas, condiciones propias de los territorios que pueden ser valiosas para el análisis y reconocimiento de factores de riesgo;
- Todas las medidas de mitigación, bien sean de carácter estructural o no estructural, deberán ser respetuosas de la autonomía de los pueblos y ampliamente concertadas en las mingas o espacios que culturalmente sean establecidos para dialogar y tomar decisiones;
- Incorporar el diálogo con las autoridades étnicas como parte de los protocolos de preparación, respuesta y recuperación, así como prever conjuntamente las necesidades que puedan surgir para la atención diferencial; y
- Teniendo en cuenta que en muchos territorios donde hay asentamientos de comunidades étnicas existen dificultades geográficas para acceder y atender las emergencias de manera inmediata, la misma comunidad debe procurar tener los conocimientos y competencias con los cuales pueda afrontar este tipo de situaciones.

b) Género

La Defensoría del Pueblo aborda el enfoque diferencial de género como una búsqueda por visibilizar y desnaturalizar los condicionamientos socioculturales que establecen y mantienen desigualdades de poder entre hombres y mujeres. Esto implica analizar las consecuencias e impactos de estas inequidades en los campos políticos, sociales, laborales, económicos, etc.

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres⁵⁰, las acciones para la incorporación del enfoque de género a la gestión del riesgo de desastres en el marco del proceso de conocimiento del riesgo son:

- Reconocer a nivel territorial los mecanismos de atención a género (oficinas, comités, organizaciones), organizaciones de mujeres y las organizaciones de cooperación internacional que han avanzado en la materia como interlocutores claves para identificar factores de riesgo y resiliencia de las mujeres y promover su activa participación;
- Generar datos desagregados por sexo, edad, condición étnica y discapacidad respecto a condiciones de riesgo, afectación por emergencias y desastres, necesidades específicas para la atención humanitaria y participación en procesos de gestión del riesgo de desastres;
- Diseñar indicadores que permitan identificar y focalizar la vulnerabilidad de los hogares a choques socioeconómicos o desastres, que faciliten estudiar el peso de las diferencias por género o ciclo de vida en el impacto de los desastres, para así orientar políticas y acciones diferenciales;
- Identificar localmente cómo están organizadas las mujeres, dónde están habitualmente (roles y escenarios), qué las hace vulnerables, qué las hace resilientes, en qué instancias participan o pueden participar para la gestión del riesgo de desastres y la planificación del territorio;
- Analizar la percepción individual y colectiva de los riesgos; e
- Incorporar el enfoque de género en los análisis de riesgo, haciendo evidentes los factores que afectan de manera particular la vida de las niñas y mujeres.

Las acciones para la incorporación del enfoque de género a la gestión del riesgo de desastres en el marco del proceso de reducción y manejo del riesgo son:

- Promover la participación de las mujeres en los procesos de formulación de los instrumentos de planificación del desarrollo local, específicamente, en la línea de gestión del riesgo;
- Fortalecer las competencias de hombres y mujeres para que puedan reducir sus vulnerabilidades frente a diferentes tipos de amenazas;
- Impulsar la mayor participación de hombres y mujeres para las consultas populares sobre proyectos de gestión del riesgo para que respondan a sus necesidades.;
- Documentar y visibilizar el aporte de las mujeres en el desarrollo e implementación de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres y el aumento de la resiliencia comunitaria;
- Adecuar los protocolos de preparación, respuesta y recuperación para prever las situaciones que pueden enfrentar particularmente niñas y mujeres;
- Capacitar y promover la participación de las mujeres en las acciones de preparación para la respuesta para disminuir sus niveles de vulnerabilidad frente a posibles emergencias;

⁵⁰ *Ibíd.*



- Durante el apoyo psicosocial se debe considerar las diferencias y particularidades de hombres, mujeres, niños y niñas; y
- Los antecedentes sobre la situación de alguna emergencia con respecto a la distribución de ayuda y otros aspectos relacionados deben establecerse en puntos de fácil acceso para las mujeres o en lugares de frecuente reunión.

c) Discapacidad

El documento *Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres: etnia, género y discapacidad*⁵¹ define la discapacidad como la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

La discapacidad está principalmente en las barreras del entorno que pueden ser actitudinales, físicas, comunicacionales y tecnológicas. Dichas barreras limitan el desarrollo de las actividades cotidianas y restringen las posibilidades de participación de las personas con discapacidad en varios ámbitos de la vida. Por ello, para que las personas con discapacidad participen, se debe promover la eliminación de estas barreras garantizando el acceso y ejercicio de los derechos a la salud, educación, trabajo, transporte, información, cultura, recreación, deporte, vivienda, participación, justicia, entre otros. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015 determinó que el 9,8% de la población colombiana tiene alguna discapacidad, y el 79% de esta población vive en situación de pobreza.⁵²

Según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, las acciones identificadas para incorporar el enfoque de discapacidad en la gestión del riesgo de desastres en cuanto al proceso de conocimiento del riesgo consisten en:

- Identificar organizaciones y redes de personas con discapacidad como aliados importantes para el fortalecimiento de capacidades, la comunicación del riesgo, los sistemas de alerta temprana y el monitoreo de los elementos que pueden aumentar la vulnerabilidad y la resiliencia;
- Identificar y socializar buenas prácticas sobre inclusión de las personas con discapacidad en las acciones de gestión del riesgo de desastres, a nivel nacional y regional;
- Generar datos desagregados por sexo, edad, condición étnica y discapacidad respecto a condiciones de riesgo, afectación por emergencias y desastres, necesidades específicas para la atención humanitaria, y participación en procesos de gestión del riesgo de desastres; e
- Incorporar la variable discapacidad en los análisis de riesgo, haciendo evidentes los factores que afectan de manera particular la vida de las personas con discapacidad.

Las acciones identificadas para incorporar el enfoque de discapacidad en la gestión del riesgo de desastres en cuanto al proceso de reducción y manejo del riesgo son:

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*



- Establecer mecanismos de diálogo a nivel territorial entre los Comités de Discapacidad y los Consejos de Gestión del Riesgo del orden municipal y departamental que permitan identificar oportunamente factores de vulnerabilidad y riesgo;
- Orientar la formulación de planes comunitarios y familiares de gestión del riesgo, difundir información pertinente y accesible, convocar para la planificación y toma de decisiones;
- Documentar y visibilizar el aporte de las personas con discapacidad en el desarrollo e implementación de la política de gestión del riesgo de desastres y el aumento de la resiliencia comunitaria;
- Homologar la variable discapacidad en los diferentes registros definidos para la gestión del riesgo, incluyendo la Evaluación de Daños y el Análisis de Necesidades (EDAN) que juega un papel central en la identificación de los efectos y posibles consecuencias no deseadas, de las situaciones de crisis y de los desastres;
- Adecuar los protocolos de preparación, respuesta y recuperación, para prever las situaciones que pueden enfrentar particularmente las personas con discapacidad; y
- Adecuar las rutas de evacuación, las rutas de acceso a puntos de atención, encuentro y albergue, así como los sistemas de alerta temprana en los lugares estratégicos para las personas con discapacidad, tomando en consideración los principios de diseño universal.

B. Durante: Manejo del evento de desastre

El manejo que se le da a una emergencia con ocasión de un desastre incluye dos componentes: la preparación y la atención.

La **preparación** consiste en identificar los escenarios de riesgo y diseñar respuestas a las emergencias basadas en el contexto territorial, ateniendo a las capacidades tanto institucionales como comunitarias⁵³. Cuando se ha adelantado una gestión del riesgo adecuada por parte de la comunidad y la jurisdicción correspondiente, esto permite anticipar muchas de las situaciones de emergencia, es decir, la actuación desde el conocimiento y prevención del riesgo. Una preparación adecuada para responder a las emergencias requiere conocer los escenarios de riesgo, personales, institucionales y comunitarios, y precisa de una promoción y divulgación adecuada de los planes de actuación ante la emergencia⁵⁴: una buena preparación es la clave de una respuesta correcta a la situación de emergencia.

La **atención** del desastre, se refiere al momento en tiempo real de un evento que ocurre y afecta a los elementos en riesgo. La duración del evento depende del tipo de amenaza (natural o antrópica) y a su respectivo alcance. Por ejemplo, un terremoto, en comparación

⁵³ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. p. 43.

Recuperado de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf>

⁵⁴ *Ibíd.*

a una inundación, tiene intensidades y afectaciones diferentes y requiere respuestas ajustadas al escenario de desastre⁵⁵. Estas respuestas basadas en el contexto son el resultado de un proceso de conocimiento y preparación ante el riesgo.

Para hacer frente a una emergencia, se debe activar la respuesta institucional e identificar la población afectada. En esta parte se ejecutan las actividades para hacer frente al escenario de emergencia. Esto incluye, por ejemplo, medidas para restablecer las comunicaciones, accesibilidad y transporte, servicios esenciales, instalación de albergues y provisión de alimentos. Como hemos visto, calidad de estas acciones se basa en la etapa de planeación e identificación previa de riesgos.⁵⁶

En este punto es fundamental la aplicación del enfoque etario, de género y étnico para poder determinar necesidades y provisiones que requiere el contexto, además de emprender una evaluación de daños y consecuencias.

1. Autocuidado de los funcionarios (as) y colaboradores(as)

El autocuidado es una herramienta clave para los funcionarios y funcionarias para preservar su vida, salud e integridad personal. Esto está dispuesto en la Ley 1523 de 2012, como el Principio de autoconservación:

*“Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social”.*⁵⁷

A continuación, se exponen las pautas y lineamientos básicos para el momento de la ocurrencia de una contingencia, evento o desastre basado en las recomendaciones hechas por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo⁵⁸. Es indispensable que las y los funcionarios consulten los Planes de Gestión de Riesgo departamentales y municipales en sus respectivos territorios o zonas de trabajo, pues esto permitirá la identificación de los riesgos latentes en el entorno o escenario particular, conocer las recomendaciones de las autoridades y acudir a ellas, en el marco de la responsabilidad compartida, frente a la gestión del riesgo de desastres.

Las pautas de autocuidado deben tenerse en cuenta en cualquier escenario o circunstancia en la que se encuentre sin perjuicio de la actividad que, como funcionario

⁵⁵ Salazar, L., Cortéz, L., Miranda, J. (2002). *Manual sobre Gestión Comunitaria de Riesgos*. Foro Ciudades Para La Vida, Perú. p.19.

Recuperado de <http://sinpad.indeci.gob.pe/UploadPortalSINPAD/gestionriesgos.pdf>

⁵⁶ Ley 1523 de 2012, artículo 4

⁵⁷ *Ibíd.*, artículo 3.

⁵⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *ABC gestión del Riesgo : conoce, reduce y prepárate*. Cuarta edición, Bogotá. Recuperado de https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/handle/20.500.11762/20747/ABC_GestionRiesgo_Edicion4.pdf?sequence=7&isAllowed=y



o funcionaria de la Defensoría, esté desarrollando. Por ejemplo, si la funcionaria o funcionario se encuentra en el desarrollo de una misión humanitaria y se materializan riesgos asociados con una emergencia, siempre debe dejar espacio para la actuación de los primeros respondientes.

Estas pautas de autocuidado también le serán de utilidad en su vida diaria:

- a) **Elaborar un Kit de emergencia.** La primera recomendación es hacer un kit de emergencia y mantenerlo en puntos estratégicos y de fácil acceso en caso de una emergencia. Los elementos básicos dentro de éste son:
 - Radio portátil;
 - Linterna con pilas;
 - Botiquín de primeros auxilios (curas, gasas, agua oxigenada, alcohol, algodón, peróxido de hidrógeno, férulas de aluminio para los dedos, vendajes adhesivos, guantes, jeringas, mascarillas o tapabocas);
 - Agua embotellada;
 - Alimentos enlatados y granos secos;
 - Abrelatas;
 - Una copia de sus documentos personales;
 - Pito;
 - Lista de teléfonos de emergencia;
 - Copia de seguridad digital de sus documentos personales y de aquellos que necesite luego de que se supere la emergencia;
 - Artículos básicos de bioseguridad; y
 - Vendas elásticas

- b) **Procurar mantenerse informado.** La segunda recomendación de autocuidado es mantenerse informado sobre los posibles eventos en desarrollo. Además, si se tiene información directa que deba ser conocida por otros, se deberá transmitirla a los organismos de socorro presentes y superiores misionales según el evento que esté sucediendo. Así mismo procurar establecer cadenas de información y puntos de control. Es decir, se debe buscar establecer el canal efectivo de la recepción y confirmación de información con enlaces dentro y fuera del escenario de riesgo.

- c) **Estar alerta a las condiciones climáticas de la zona o escenario de los hechos.** Esto determina tipos de alimentos y bienes de primera necesidad como abrigos, suministro de agua y principales vías de acceso.

- d) **Actuar desde la prevención y mitigación.** La tercera recomendación es, aún si se encuentra en una zona de bajo riesgo ante desastres naturales o antrópicos no intencionales, identificar el tipo de riesgo bajo el cual se encuentra para poder determinar las actuaciones que debe seguir. Como medidas preventivas, frente a cualquier tipo de evento, es fundamental: (i) Evitar el pánico en caso de evacuación y cooperar con las autoridades en lo que respecta a las indicaciones que proporcionan



para dirigirse a lugares seguros; (ii) Identificar zonas seguras y puntos de encuentro establecidos en los protocolos y planes de contingencia de emergencias y desastres de la zona. Por lo general, son difundidos por los entes territoriales (alcaldía y gobernaciones); (ii) Revisar las conexiones eléctricas, de agua y gas, del lugar en el que se encuentra, para detectar situaciones que podrían aumentar los niveles de riesgo

A continuación, se detallan las acciones que se deben realizar con respecto a los desastres que se presenten. En caso de desastres naturales:

Inundaciones:

1. Observe y vigile cambios en el nivel de los ríos y quebradas, avise a las autoridades correspondientes en caso de represamientos o aumentos en los niveles.
2. Evacuar con calma hacia los sitios definidos por los protocolos y planes de gestión del riesgo de las entidades territoriales, lejos de los cauces de los ríos.
3. Siga las indicaciones de evacuación de las autoridades locales y organismos de socorro.
4. Regrese a su lugar de trabajo o alojamiento cuando lo indiquen las autoridades locales del sitio donde se está presentando la emergencia.
5. En lo posible, evite tomar embarcaciones y hacer recorridos por los afluentes que han presentado las variaciones y crecientes súbitas, esto porque la descarga de sedimentación y la reconfiguración de las rutas navegables hacen que se generen nuevos escenarios de riesgo por lo que debe tenerse la precaución debida al respecto.

Volcánicos:

1. Reconocer los sistemas de alerta temprana para volcanes que tenga cerca de su lugar de trabajo.
2. Utilice los sitios seguros y las rutas de evacuación demarcadas por la entidad competente.
3. Ante emisión de cenizas cúbrase con tapabocas humedecido con agua o vinagre, cierre ventanas y puertas. Cubra con toallas humedecidas la parte inferior de las puertas.
4. Regrese a su sitio de trabajo o alojamiento cuando las autoridades encargadas lo indiquen.
5. Utilice una máscara para realizar la limpieza.
6. Retirar la ropa antes del ingreso al hogar, depositarla en una bolsa y llevar a lavar.



Terremotos:

1. Averiguar si está ubicado en zona de amenaza sísmica.
2. Durante un sismo ubíquese en sitios seguros. Permanezca lejos de las ventanas, vidrios, espejos, puertas exteriores y de todo lo que pueda caerle encima como lámparas y cables eléctricos flojos.
3. Vaya a un lugar seguro; busque estructuras con marcos que brinden soporte ante la posible caída de objetos contundentes y protéjase cerca de una pared o mueble sólido.
4. Agáchese, cúbrase y sujétese.
5. En caso de que sea necesaria la evacuación, es preferible hacer uso de las escaleras, no de los ascensores.
6. Antes de evacuar, si es posible cierre registros de agua, energía y gas.
7. Permanezca atento a posibles réplicas.
8. Verifique el estado de su oficina o vivienda antes de regresar, y espere la indicación de las autoridades competentes para su retorno.

Tsunamis/Maremotos:

1. Identificar la alarma en caso de tsunami.
2. Si ocurre un sismo escuche las indicaciones de las autoridades locales, departamentales, o nacionales, frente alguna alerta de tsunami.
3. Evacúe de inmediato y diríjase a un sitio seguro, lo primero es la seguridad personal.
4. Si observa que el nivel del mar disminuye, aléjese de la costa y diríjase a un lugar alto. Nunca vaya a la playa a observar un tsunami.
5. Esté atento a las noticias que se emiten por radio y televisión durante una alerta de tsunami. Estas indicaciones pueden salvar su vida. La experiencia indica que las víctimas de los tsunamis han sido en su mayoría personas que ignoraron los avisos de tsunami.
6. En los lugares en los cuales el tiempo para evacuar hacia tierras altas no sea suficiente, se debe buscar refugio en edificios altos, asegurando que las puertas y ventanas se encuentren abiertas para la libre circulación del agua y no afecte la estructura.
7. No se retire de las zonas seguras hasta que lo indiquen los sistemas para la gestión del riesgo.

Deslizamientos:

1. Identificar los sistemas de vigilancia y riesgo de su lugar de ubicación.
2. Observar si hay presencia de grietas en rocas, suelos, sedimentos, etc.
3. Revisar si hay elementos desplazados de su lugar original como postes, árboles, cercas, muros y andenes.
4. Verificar si su vivienda o lugar de trabajo es seguro antes de ingresar.



5. En caso de que las señales indiquen riesgo de deslizamiento, debe informar a las autoridades competentes y gestionar una evacuación temprana, eso garantiza su seguridad y la de sus compañeros y compañeras.

Tormentas eléctricas:

1. Si está dentro de una edificación intente salir de ella, y desconecte los dispositivos electrónicos.
2. Evite la cercanía a estructuras metálicas, antenas o redes de energía.
3. Alejarse de ríos, lagos, o cualquier fuente de agua que pueda generar riesgos.
4. Mantener los pies cubiertos.
5. Si está en terreno abierto, ubique un área de árboles bajos. Nunca ubicarse bajo un árbol grande.
6. Si no hay ningún lugar de refugio, póngase en cuclillas, tápese los oídos, evite el menor contacto con el suelo.
7. Informe a las autoridades pertinentes sobre caídas de cables y postes.
8. Evite estar cerca de estructuras altas como torres, árboles altos, cercos, líneas telefónicas o eléctricas.

En caso de desastres antrópicos no intencionales:

Incendios Forestales:

1. Si está en una zona de riesgo frente a un incendio en curso, evacúe y ubíquese en un lugar seguro.
2. Dar aviso a los organismos operativos sobre inicio de incendios.
3. Permanezca en una zona segura según las indicaciones de las autoridades competentes.
4. Las autoridades avisarán si el fuego ya se ha extinguido.
5. Tratar de ubicarse en el sentido del viento, si le es posible humedecer alguna tela y mantenerla cerca de las vías respiratorias, mantener el cuerpo con su centro de gravedad bajo mientras se mueve a un lugar seguro.

Nafragios:

Antes de iniciar misiones o visitas humanitarias que incluyan rutas acuáticas se debe tener en cuenta:

1. Llevar chaleco salvavidas convencional.
2. Llevar ropa con propiedades aislantes e impermeabilizantes.
3. Mantenga la calma y no entre en pánico, esto ayuda a tener mayor claridad sobre el escenario de emergencia. Si las personas alrededor suyo están entrando en pánico, procure ayudarles a entrar en calma, ya que un equipo



- de trabajo en pánico sólo ralentiza y posiblemente pone en peligro las acciones de evacuación.
4. En caso de ahogo, apoplejía o infarto, sujétese de algún soporte y no intente nadar hasta que hayan desaparecido los síntomas. Salga del agua lo antes posible.
 5. No nade a menos que se encuentre muy cerca de un lugar seguro. Si está solo, flote lo más quieto posible en el agua con las rodillas encogidas sobre el pecho y las manos metidas bajo el chaleco salvavidas. Si hay dos o más personas en el agua, lo recomendable es formar un corrillo o tipo de cerco, de modo que sus costados estén juntos.
 6. Es importante que, si se encuentra con más personas, puedan formar un círculo en el agua, buscando flotar y ahorrar energía. No busque dirigirse directamente a las orillas.
 7. Evite programar recorridos nocturnos.
 8. Evite subirse a embarcaciones con sobre cupo.
 9. Siempre trate de flotar con su cabeza pegada a la espalda manteniendo las vías respiratorias lo más alejadas posibles del agua.
 10. No brinde ayuda hasta estar seguro.
 11. Si la embarcación se hunde, aléjese del área de succión.
 12. No trate de recuperar elementos y deshágase del peso muerto.

Recuerde que es muy importante que siempre tome las medidas para proteger su vida y su seguridad, antes de auxiliar a los demás.

2. Entidades respondientes y sus roles

Las primeras entidades respondientes son los actores competentes que encabezan y dirigen las operaciones de atención de la situación de emergencia a causa de un desastre natural o antrópico no intencional. Según el artículo 24 de la Ley 1523, el Comité Nacional para el Manejo de Desastres es una instancia interinstitucional que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de manejo de desastres. Está compuesto por las siguientes entidades a través de sus respectivos delegados:

- a) Director (a) General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o su delegado(a).
- b) Director(a) del Departamento Nacional de Planeación o su delegado (a).
- c) Fuerzas Públicas de Colombia: Armada de Colombia, Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana y Policía Nacional, y sus respectivos delegados(as), las cuales se deben articular en las operaciones de atención de emergencias y desastres.
- d) Dirección Nacional de Bomberos: ésta se crea como Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior, y es la entidad encargada de emitir lineamientos e implementar políticas, gestionar recursos y generar estrategias, bajo el marco de la gestión integral de riesgos contra



- incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.⁵⁹
- e) Cruz Roja Colombiana: la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana (SNCRC) es una institución privada de carácter humanitario, sin ánimo de lucro, y su misión es prevenir y aliviar el sufrimiento humano, incluyendo fortalecer las capacidades comunitarias, la gestión del riesgo de desastres, adaptación al cambio climático, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.⁶⁰
 - f) Defensa Civil: en el marco de su competencia, desarrolla procesos de prevención inminente y atención inmediata de los desastres y calamidades; asimismo, debe ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas que se le asignen en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, y participar en las actividades de Atención de Desastres o Calamidades declaradas⁶¹.

Además de estos primeros respondientes que integran dicho Comité, es posible que se necesite la actuación de otras autoridades o actores con los cuales la Defensoría del Pueblo puede articular su actuación para la atención durante la emergencia. Por ejemplo, en el caso de requerir la generación de información sobre el monitoreo de parámetros de calidad ambiental, que resulten indispensables para la defensa de los derechos humanos, será necesario la presencia y articulación con el IDEAM y de determinada Corporación Autónoma Regional, o de una empresa que tenga conocimiento directo de la emergencia por su ubicación geográfica en el terreno y su cercanía con el desastre.

3. Rol de la Defensoría del Pueblo en el contexto de un evento de emergencia en el marco de una actuación humanitaria

En primer lugar, las y los funcionarios y colaboradores de la Defensoría del Pueblo se encuentran en el deber de informar sobre la ocurrencia de un desastre a las entidades competentes a nivel municipal, departamental o nacional, incluyendo a las autoridades de prevención y atención de desastres de las jurisdicciones local y departamental, especialmente a los funcionarios que se desempeñan como coordinadores del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres (anteriormente, Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres –CLOPAD⁶²–) o del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres (anteriormente Comité Regional para la Prevención y

⁵⁹ Dirección Nacional de Bomberos de Colombia. (4 diciembre 2019). Objetivos. Recuperado de <https://dnbc.gov.co/index.php/direccion-nacional/informacion-institucional/objetivos>

⁶⁰ Cruz Roja Colombiana. La Cruz Roja en Colombia. Recuperado de <https://www.cruzrojacolombiana.org/la-cruz-roja-en-colombia/>

⁶¹ Defensa civil colombiana. (16 febrero 2016). Objetivos y funciones. Recuperado de <https://www.defensacivil.gov.co/nuestra-institucion-1/objeto-funciones>

⁶² Unidad Nacional para la Gestión para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2008). “DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES CAPACITÓ CLOPAD’s DE MONTELÍBANO, LA APARTADA, BUENAVISTA Y AYAPEL”, Unidad Nacional para la Gestión para la Gestión del Riesgo de Desastres, recuperado el 04 de septiembre. http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/paginas/old_noticias/202.aspx



Atención de Desastres –CREPAD⁶³–), y a las entidades de socorro existentes como Bomberos, Defensa Civil o Cruz Roja.

En segundo lugar, debe seguir las indicaciones que estas dispongan, pues de lo contrario se pondría en peligro la vida de las y los funcionarios, y entorpecer la acción de los organismos competentes.

Teniendo en cuenta que a la Defensoría del Pueblo le corresponde velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los DDHH de todas las personas que habitan el territorio colombiano, debe entonces acompañar y verificar la situación de derechos humanos de las comunidades afectadas durante la situación de emergencia causada por el desastre natural o antrópico no intencional. Si bien los y las funcionarios de la Defensoría del Pueblo deben siempre salvaguardar su integridad y seguridad personal, también, en lo posible, deben estar atentos a la situación de derechos humanos de quienes están siendo asistidos en la emergencia y tomar las acciones y medidas que sean necesarias, conforme a las competencias y mandatos de la Defensoría.

Finalmente, debe recordarse que el proceso de manejo previo, su desarrollo y las actividades aquí adelantadas, son fundamentales para la fase de recuperación, pues es el momento en que se adelantan las acciones estratégicas que permitan una recuperación con enfoque de adaptabilidad, resiliencia y sostenibilidad.

C. Después: Recuperación

1. ¿Qué es la recuperación?

En los momentos posteriores al desastre, se deben formular planes para la recuperación. Este es el tercer momento de la gestión del riesgo, el post desastre. Para poder abordar en qué consiste el plan y quiénes son los encargados de este, se debe primero entender en qué consiste la recuperación. La Ley 1523 de 2012 la define como:

“Las acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción del área afectada, los bienes y servicios interrumpidos o deteriorados y el restablecimiento e impulso del desarrollo económico y social de la comunidad. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado”⁶⁴.

⁶³ Unidad Nacional para la Gestión para la Gestión del Riesgo de Desastres. 2008. “COMITES LOCALES Y REGIONALES DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES CON PLANES ACTIVADOS Y EN EJECUCIÓN”, Unidad Nacional para la Gestión para la Gestión del Riesgo de Desastres, 21 de noviembre. http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/paginas/old_noticias/268.aspx

⁶⁴ Ley 1523 de 2012, artículo 4

Es decir, las acciones conocidas como “acciones de recuperación” serán las que inicien los procesos de restablecimiento de las condiciones anteriores o deseadas de la comunidad que se ha visto afectada por el desastre. La recuperación tiene entonces dos grandes momentos: *“restablecer en el corto plazo y en forma transitoria los servicios básicos indispensables y restituir y mejorar las condiciones normales de vida de la comunidad afectada, teniendo en cuenta las necesidades diferenciadas, a un grado mayor al existente antes de la ocurrencia del evento adverso”*⁶⁵.

2. ¿Cuáles son las instancias encargadas de los planes de recuperación?

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, plantea que es el Comité Nacionales para el Manejo de Desastres quien tiene la función de *“orientar la formulación, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo con énfasis en los aspectos de preparación para la respuesta y recuperación”*⁶⁶. Ahora bien, son los tres niveles de gobierno quienes deben formular, implementar, seguir y evaluar los planes específicos de gestión del riesgo. Lo anterior con la finalidad de priorizar, programar y ejecutar las acciones por parte de las entidades que conforman el sistema nacional a la hora de conocer el riesgo, reducirlo y manejar el desastre.

Los planes de gestión del riesgo contemplan las situaciones de desastre, pero son el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo y el Comité Nacional para la Reducción del Riesgo quienes se encargan de *“orientar la formulación de los planes de acción específicos para la recuperación posterior a situación de desastre”*⁶⁷. Por consiguiente, es el Consejo Nacional quien debe aprobar los planes de acción específicos para la recuperación en situaciones posteriores al desastre.

En este punto es importante reconocer el rol fundamental que juega para estos efectos el Fondo para la Adaptación, organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el fenómeno de La Niña. Dicha facultad le permitirá utilizar su experiencia y conocimiento en la ejecución de proyectos enfocados a generar transformaciones estructurales en el desarrollo territorial para reducir los riesgos asociados a los cambios ambientales globales, de tal manera que el país esté mejor adaptado a sus condiciones climáticas. Lo anterior permitirá fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las políticas ambientales y de gestión del cambio climático.

⁶⁵ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. p. 55.

Recuperado de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf>

⁶⁶ Ley 1523 de 2012, artículo 24

⁶⁷ Ley 1523 de 2012, artículo 21 y 23

El Plan Nacional para Gestión del Riesgo de Desastres tiene por cuarto objetivo específico garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres. Uno de los requisitos para cumplir este objetivo es tener claro el desarrollo de instrumentos territoriales y sectoriales para la recuperación⁶⁸. Para ello, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres construyó el siguiente cuadro:

Tabla No. 4
Plan Nacional Para Gestión del Riesgo de Desastres

| Proyecto Responsable | Objetivo del Proyecto | Meta | Responsable |
|---|--|--|---|
| Estrategia nacional para la recuperación ante desastre nacional | Establecer el modo de operación, políticas de suelo, desempeño sectorial para facilitar los procesos de recuperación ante desastre nacional | Estrategia nacional para la recuperación ante desastre nacional diseñada e implementada | UNGRD DNP |
| Estrategias sectoriales de rehabilitación y/o recuperación temprana | Fortalecer la capacidad de desempeño de los sectores para la ejecución de acciones de rehabilitación y/o recuperación temprana pos desastre-evento | Siete estrategias sectoriales de apoyo a la rehabilitación diseñadas e implementadas en los sectores de Transporte, Minero-energético, Salud, Educación, Vivienda, Agua, Agricultura | UNGRD MinTransporte MinMinas MInSalud MinEducación MinVivienda MinAgricultura |
| Diseño de estrategias sectoriales de reconstrucción | Articular y fortalecer la capacidad de desempeño de los sectores para la ejecución de acciones de reconstrucción pos desastre-evento | Siete estrategias sectoriales de reconstrucción diseñadas e implementadas de Transporte, Minero-energético, Salud, Educación, Vivienda, Agua, Agricultura | UNGRD MinTransporte MinMinas MInSalud MinEducación MinVivienda MinAgricultu |
| Diseño de modelos de recuperación para las entidades territoriales | Optimizar el desempeño sectorial de las entidades territoriales en los procesos de | Una guía técnica para la formulación y ejecución del Planes de Acción Específico para la Recuperación | UNGRD |

⁶⁸ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). *Plan Nacional Para Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá.



| | | | |
|--|--|--|--|
| | recuperación pos declaratoria de calamidad pública | | |
|--|--|--|--|

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2015). *Plan Nacional Para Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá.

3. ¿Cuál es el rol de la Defensoría del Pueblo en la fase de recuperación?

La Defensoría del Pueblo, con sus 42 dependencias regionales, sus 4 direcciones nacionales y sus 14 defensorías delegadas es la institución nacional encargada de impulsar la efectividad de los derechos humanos de todos los habitantes del territorio colombiano y de los colombianos en el exterior.

Es por ello que al declararse una calamidad pública, la Defensoría del Pueblo, a través de la defensoría regional con competencia en la respectiva jurisdicción, debe acudir al lugar de los hechos y acatar las instrucciones de las entidades primeras acudientes, en cuanto a las acciones protectoras de derechos humanos. La Defensoría también debe promover el enfoque de salvaguardia de los derechos humanos y el DIH en las construcciones de los planes de recuperación tras los desastres. La institución y, por ende, sus funcionarios y colaboradores, deben promover la prevención de violaciones a derechos humanos en contextos de emergencia, para evitar nuevas vulneraciones a las poblaciones afectadas.

Para el enfoque de derechos humanos, es fundamental atender a la dimensión de adaptación y acción contra los efectos del cambio climático, por lo que se debe velar porque se desplieguen acciones pertinentes y oportunas, alineadas a una lectura comprensiva de las políticas públicas en la materia, especialmente aquella de acción contra el cambio climático –Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)—, pues sólo de esta manera, será posible aumentar la capacidad de resiliencia de comunidades y ecosistemas.

Teniendo en cuenta esto, la labor de la Defensoría del Pueblo está encaminada a promover un enfoque de derechos humanos y una mirada diferencial (basado en los principios de la actuación humanitaria) dentro de las líneas de intervención que se emprenden para la recuperación, propuestas en la *Guía comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*⁶⁹ y la Guía metodológica para la elaboración del *Plan Específico para la Recuperación a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres*, se contemplan entre otras las siguientes:⁷⁰

⁶⁹ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2013). *Guía Comunitaria para la Gestión del Riesgo de Desastres*. Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá. p. 46.

Recuperado de <http://cedir.gestiondelriesgo.gov.co/archivospdf/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf>

⁷⁰ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (2014). *Guía metodológica para la elaboración del Plan Específico para la Recuperación a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres*. Versión 01.

Recuperado de http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guias/Guia_Metodologica_Elaborar_Plan_Accion_Especifico_PAE.pdf

Tabla No. 5
Líneas de intervención para las distintas fases de la emergencia

| Fase de la emergencia | Línea de intervención |
|---|--|
| Respuesta inmediata | Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) |
| | Búsqueda y rescate |
| | Ayuda alimentaria |
| | Ayuda no alimentaria |
| | Agua y salud |
| | Atención psicosocial |
| Recuperación temprana | Alojamientos temporales |
| | Accesibilidad y transporte |
| | Educación |
| | Servicios públicos |
| Recuperación para el desarrollo con enfoque de sostenibilidad ⁷¹ | Servicios públicos (restablecimiento a largo plazo) |
| | Reconstrucción de infraestructura |

Fuente_ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, (2014). *Guía metodológica para la elaboración del Plan Específico para la Recuperación a los Consejos Territoriales de Gestión del Riesgo de Desastres*. Versión 01. Recuperado de http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Documents/Guias/Guia_Metodologica_Elaborar_Plan_Accion_Especifico_PAE.pdf

Cada una de estas líneas de intervención está a cargo de una(s) entidad(es) competentes, bajo la supervisión del Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastre o del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, y es competencia de las entidades operativas ya establecidas (Anexo).

En este sentido, el papel de la Defensoría del Pueblo siempre será gestionar la articulación interinstitucional desde cada una de sus sedes y regionales, con la finalidad de velar por la efectiva protección de los Derechos Humanos de la población. De esta manera, durante una respuesta de emergencia el enfoque operativo de la Defensoría del Pueblo está dirigido a:⁷²

⁷¹ Una definición muy frecuente de desarrollo sostenido o sostenible es la planteada por el informe BRUNDTLAND de la ONU - Nuestro futuro común” de 1987: “El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”

⁷² *Ibíd.*,38.



1. Proteger los derechos humanos de las personas afectadas de los daños físicos y psíquicos causados por el desastre.
2. Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resultado de las acciones institucionales.
3. Velar porque las personas tengan acceso a una asistencia imparcial y sin discriminación, de acuerdo con sus necesidades en el marco de los principios de la actuación humanitaria.
4. Identificar las medidas sanitarias, de atención médica y suministro de fármacos.
5. Determinar las condiciones de funcionamiento y administración de centros de refugio (registro de personas, suministro de alimentos, dotación de enseres y vestidos).
6. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, que se ejerzan los mecanismos legales para la garantía del derecho a la reparación integral
7. Verificar la efectividad de las medidas para la atención de personas especialmente vulnerables: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres y personas con discapacidad.
8. Identificar los límites de actuación de los organismos de seguridad durante la emergencia o desastre.
9. Durante la fase de emergencia es fundamental que los y las funcionarias y colaboradores de la Defensoría, actúen aplicando las medidas de autocuidado y en articulación constante con los directivos de las respectivas dependencias.
10. Es importante la sistematización rigurosa de las acciones ejecutadas durante la fase crítica de la situación de emergencia o desastre.
11. Es necesario hacer el seguimiento permanente de la ejecución de los planes de rehabilitación de las zonas afectadas y de la restitución de la prestación de los servicios públicos que hubieran resultado disminuidos o interrumpidos. Para lo anterior, de manera prioritaria se deben dirigir acciones institucionales para lograr que a través de las autoridades competentes las personas y/o comunidades logren progresivamente reincorporarse en su dinámica cotidiana.
12. Aun cuando se encuentra vinculada a la declaratoria oficial de “retorno a la normalidad” que corresponde emitir a las autoridades competentes, a los efectos de las atribuciones y competencias de la Defensoría del Pueblo podría trascender más allá, siempre que persistan condiciones de vulnerabilidad para las personas y hasta que éstas no sean superadas de manera cierta y definitiva.
13. En el caso de que se detecte alguna irregularidad en la entrega de implementos de asistencia (por ejemplo, ayuda alimentaria o kits de aseo) o en la prestación de algún servicio básico (por ejemplo, atención médica o ubicación de alojamiento), es deber del equipo de funcionarios y funcionarias de la Defensoría del Pueblo informar a las autoridades locales para que emprendan un proceso de verificación y seguimiento de los presuntos hechos y evitar la violación de derechos humanos de la población afectada.

ANEXO: ABC DEFENSORIAL PARA LA PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES

El ABC defensorial para la prevención de emergencias y desastres

