



El futuro  
es de todos

Presidencia  
de la República

# EL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ETNIA, GÉNERO Y DISCAPACIDAD



**UNGRD**

Unidad Nacional para la Gestión  
del Riesgo de Desastres

Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

# EL ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES: ETNIA, GÉNERO Y DISCAPACIDAD

---

Este documento recoge y pone en función de la de gestión del riesgo de desastres los conceptos, referentes normativos y las políticas públicas relacionadas con enfoque diferencial, buscando brindar orientaciones para la incorporación en los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el nivel nacional y territorial.

Conceptos, normatividad, arquitectura institucional y aspectos metodológicos generales para la incorporación del enfoque diferencial desde la perspectiva de la etnia, el género, y la discapacidad en gestión del riesgo de desastres.

---

**SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN  
DEL RIESGO DE DESASTRES**

MAYO DE 2019



Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

## **El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:**

etnia, género y discapacidad

Iván Duque Márquez

*Presidente de la República*

Eduardo José González Ángulo

*Director General*

*Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD*

Juan Carlos Orrego Ocampo

*Subdirector General*

Maria Grisela Benítez Ospina

*Subdirectora para la Reducción del Riesgo*

### ***Autores***

Alberto Granés Maya - Profesional Especializados - UNGRD

Juanita Jaramillo Jaramillo - Contratista - UNGRD/FNGRD

Luis Carlos Martínez Medina - Asesor Dirección General - UNGRD

### ***Corrección de estilo***

Carolina Giraldo González – Subdirección General

### ***Diseño***

Jonatan Reyes Garzón - Oficina Asesora de Comunicaciones

ISBN: 978-958-5509-15-3

©Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Bogotá mayo de 2019

# Tabla de contenido

Glosario	5
Presentación	7
<b>1. Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres</b>	<b>9</b>
1.1 Antecedentes	9
1.2 ¿Qué es el Enfoque Diferencial?	10
1.3 ¿Por qué hablar de Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres?	12
1.4 Sobre la arquitectura institucional	12
<b>2. Categorías del Enfoque Diferencial</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Etnia (Identidad étnica y cultural)</b>	<b>15</b>
2.1.1 Arquitectura Institucional del enfoque étnico	18
2.1.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque étnico en la gestión del riesgo de desastres	22
<b>2.2 Género</b>	<b>24</b>
2.2.1 Arquitectura Institucional del enfoque de género	27
2.2.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres	29
<b>2.3 Discapacidad</b>	<b>31</b>
2.3.1 Arquitectura Institucional discapacidad	35
2.3.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque de discapacidad en la gestión del riesgo de desastres	36
2.3.3 Procedimientos específicos según tipo o subcategoría de discapacidad	40
2.3.4 Medidas generales de atención a personas con discapacidad en emergencias y desastres	41
<b>3. Preguntas orientadoras para incorporar del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres a nivel local</b>	<b>44</b>
<b>4. Bibliografía</b>	<b>48</b>
<b>5. Anexo 1</b>	<b>50</b>

# Glosario

- **Análisis de género:** Es un estudio crítico sobre las diferencias en los roles, actividades, necesidades, oportunidades y derechos que afectan a hombres, mujeres, niñas y niños en ciertas situaciones o contextos. El análisis de género examina las relaciones entre mujeres y hombres, su acceso y control de los recursos y las restricciones que enfrentan entre sí (ONU, Mujeres, 2016).
- **Afrocolombiano:** Hace referencia al reconocimiento del origen africano y a la dinámica de inserción en el territorio colombiano. Se reconocen tres grupos muy bien diferenciados territorialmente: los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; las comunidades negras del Pacífico colombiano y el pueblo de San Basilio de Palenque –Bolívar (Montealegre, D & Urrego, H, 2010).
- **Comunidades negras:** Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan la conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos (Ley 70 de 1993).
- **Discapacidad:** “Un concepto que evoluciona y que resulta de 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 (Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad 2006).
- **Enfoque diferencial:** Forma de análisis y de actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y situación de salud, entre otras categorías; y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo (Montealegre, D & Urrego, H, 2010).
- **Enfoque diferencial desde la gestión del riesgo de desastres:** “Método de análisis, actuación y evaluación, que toma en cuenta las diversidades e inequidades de la población en situación o en riesgo de desastres, para brindar una atención integral, protección y garantía de derechos, que cualifique la respuesta institucional y comunitaria”. Involucra las condiciones y posiciones de los/las distintos/as actores sociales como sujetos/as de derecho, desde una mirada de grupo socioeconómico, género, etnia e identidad cultural, y de las variables implícitas en el ciclo vital - niñez, juventud, adultez y vejez” (UNGRD, 2018).
- **Equidad de género:** Se define como “la imparcialidad en el trato que reciben mujeres y hombres de acuerdo con sus necesidades respectivas, ya sea con un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se considera equivalente en lo que se refiere a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las posibilidades. En el ámbito del desarrollo, un

objetivo de equidad de género a menudo requiere incorporar medidas encaminadas a compensar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres (UNESCO, 2017).

- **Etnia:** Es un conjunto de personas que tienen rasgos culturales en común: idioma, religión, alimentación, festividades, arte o vestimenta. Frecuentemente también comparten nexos históricos o territoriales. Todas estas características y costumbres son conservadas a través de los años como símbolo de identidad ( UNESCO, 2015 )
- **Género:** Se refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada y en un momento dado, considera apropiados para hombres y mujeres. Estos atributos, oportunidades y relaciones se construyen socialmente y se aprenden a través de procesos de socialización. El género determina lo que se espera, permite y valora en una mujer o un hombre en un contexto dado y forma parte del contexto socio-cultural más amplio, al igual que otros criterios importantes para el análisis sociocultural, incluidos la clase, la raza, el nivel de pobreza, el grupo étnico, la orientación sexual, la edad, etc (ONU, Mujeres).
- **Igualdad de Género:** Se refiere a la igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de mujeres y hombres, niñas y niños. La igualdad no significa que las mujeres y los hombres sean iguales, sino que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependerán si nacen hombres o mujeres. (ONU, Mujeres).
- **Palenqueros:** Población afrocolombiana descendiente de los esclavos que se auto liberaron de los españoles entre los siglos VXII y XVIII y que establecieron poblados o palenques. Palenque de San Basilio ubicado en el municipio de Mahates, Bolívar, es el único que en la actualidad conserva una lengua criolla derivada de la mezcla de dialectos provenientes de África (Ministerio del Interior, 2015).
- **Raizales:** Población nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, descendiente de la unión entre europeos y esclavos africanos. Se distinguen por su cultura, lengua (creole), creencias religiosas (religión bautista) y pasado histórico similar a los pueblos antillanos como Jamaica y Haití (Ministerio del Interior, 2015).
- **Rrom o Gitanos:** Grupo étnico con una identidad cultural que mantiene su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus instituciones políticas y sociales. Se caracterizan por ser nómadas: no se ubican en lugares específicos (DPS, 2014).

# Presentación

El enfoque diferencial y su relación con la gestión del riesgo de desastres es un tema que ha venido ocupando una posición importante en las agendas e instrumentos públicos tanto nacionales como internacionales. En el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) y en el Marco de Acción Sendai, (2015-2030), los dos instrumentos internacionales más importantes sobre reducción del riesgo de desastres, se encuentra inmersa esta temática como aspecto prioritario.

En el Marco de Acción de Hyogo<sup>1</sup> el enfoque diferencial se encuentra incluido en el numeral III “Prioridades de Acción para 2005-2015” a partir de dos consideraciones particulares: 1) “Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y 2) “Al elaborar los planes para la reducción de los riesgos de desastre se deben tomar debidamente en consideración la diversidad cultural, los diferentes grupos de edad y los grupos vulnerables”.

El Marco de Acción de Sendai<sup>2</sup> (2015-2030), por su parte, instrumento vigente que sucede al Marco de Acción de Hyogo, también aborda este enfoque en sus principios rectores, específicamente en el principio d) donde se plantea que: “La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos”

Desde el ámbito nacional, la Constitución Política de 1991 (Art.7) establece que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana” y en el Art. 13 reitera que “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades, y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua,

---

1 “El Marco de Acción de Hyogo (2005-2015) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general fue aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países” ([https://wiki.umaic.org/wiki/Marco\\_de\\_Acci%C3%B3n\\_de\\_Hyogo](https://wiki.umaic.org/wiki/Marco_de_Acci%C3%B3n_de_Hyogo)).

2 “El marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030) es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai, Japón, y aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015.123 El marco de Sendai sucede al marco de Hyogo para la acción (2005–2015), que hasta entonces había sido el acuerdo internacional más amplio sobre reducción del riesgo de desastres” ([https://es.wikipedia.org/wiki/Marco\\_de\\_Sendai\\_para\\_la\\_reducci%C3%B3n\\_del\\_riesgo\\_de\\_desastres](https://es.wikipedia.org/wiki/Marco_de_Sendai_para_la_reducci%C3%B3n_del_riesgo_de_desastres)).

religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Desde la Ley 1523 de 2012<sup>3</sup>, si bien no se menciona de forma expresa el enfoque diferencial lo recoge de manera tangencial en sus enunciados y principios:

Art. 2º: De la Responsabilidad: La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

..... 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.

(Art. 3º. Principios Generales)

Principio de igualdad: Todas las personas naturales tendrán la misma ayuda y el mismo trato al momento de atenderseles con ayuda humanitaria, en las situaciones de desastre y peligro que desarrolla esta ley.

8

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

Principio de diversidad cultural: En reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, los procesos de la gestión del riesgo deben ser respetuosos de las particularidades culturales de cada comunidad y aprovechar al máximo los recursos culturales de la misma.

La incorporación de una mirada diferencial pero inclusiva en los procesos de la gestión del riesgo de desastres responde a necesidades concretas como país para “asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo” (Ley 1523 de 2012), bajo un marco de corresponsabilidad de todos los actores y en todos los ámbitos. Estas prioridades están expresadas también en otros desarrollos normativos y de política pública, que serán descritos a la luz de cada categoría (etnia, discapacidad, género y ciclo vital) y que en su conjunto constituyen un marco de referencia para la actuación pública y comunitaria.

<sup>3</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

<sup>4</sup> El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres de Colombia “Una estrategia de Desarrollo” es el instrumento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres creado por la Ley 1523, que define los objetivos, programas, acciones, responsables, y presupuestos, mediante las cuales se ejecutan los procesos de conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres en el marco de la planificación del desarrollo nacional.



Ahora bien, desde el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2025<sup>4</sup>, adoptado mediante Decreto Presidencial 308 de 2016, quedó explícitamente consignada la necesidad de incorporar el enfoque diferencial y de género en los procesos de gestión del riesgo de desastres a través de varios programas del Objetivo Estratégico No 5 (Ver Anexo 1, Programas PNGRD frente al Enfoque Diferencial y de Género), específicamente en los siguientes:

El presente documento consolida elementos normativos, técnicos y metodológicos respecto a la participación y atención diferencial de grupos étnicos, personas con discapacidad y mujeres. El objetivo es orientar a diferentes actores en el nivel nacional y territorial para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones de gestión del riesgo de desastres para y con grupos poblacionales específicos, en un marco de inclusión y corresponsabilidad en los ámbitos público, privado y comunitario.

Estos grupos poblacionales aportan de manera significativa a la construcción de la sociedad, pero también son generalmente más vulnerables debido a las condiciones prevalentes de pobreza, exclusión y exposición a diferentes amenazas, lo cual limita su capacidad de reducción, preparación, respuesta y recuperación ante la ocurrencia de eventos adversos.

Por esta razón, resulta fundamental continuar el diálogo entre el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), el Sistema Nacional de Discapacidad, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos Indígenas y sus organizaciones nacionales, la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom, al igual que con entidades académicas, organizaciones y expertos que con su conocimiento y experiencia puedan aportar a fortalecer este proceso.

Nº	PROYECTO	OBJETIVO	META	RESPONSABLE	PLAZO
5.2.5	Formación a entidades del SNGRD para el diseño, implementación y evaluación de estrategias de gestión del riesgo con enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género	Capacitar a los funcionarios de las entidades del SNGRD en el enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de atención antes durante y después de la emergencia	Entidades pertenecientes al SNGRD capacitadas	UNGRD	Corto, mediano y largo
5.3.1	Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres	Diseñar y socializar los lineamientos para la gestión del riesgo de desastres con grupos poblacionales específicos en el territorio colombiano	Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres con grupos poblacionales específicos diseñados y socializados	UNGRD	Mediano

Tabla No 1. Proyectos del PNGRD relacionados con el enfoque diferencial y de género.  
Fuente: PNGRD, 2016

# 1

## ENFOQUE DIFERENCIAL EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

# Marco General



Foto: Líderes Consejo Comunitarios Río Gualajo, Tumaco, 2017  
Fuente: UNGRD

11

## 1.2 ¿Qué es el Enfoque Diferencial?

Para efectos de este documento, se asume el enfoque diferencial como un “mecanismo de análisis, actuación y evaluación que identifica y reconoce características particulares de personas y grupos poblacionales en cuanto a etnia e identidad cultural, género, edad y discapacidad y sus implicaciones en las condiciones de vida, las relaciones entre los actores, las formas de ver el mundo y la construcción social del riesgo” (Montealegre, D &Urrego, H, 2010).

La Ley 1618 de 2013<sup>5</sup> define el enfoque diferencial como “la inclusión en las políticas públicas de medidas efectivas para asegurar que se adelanten acciones ajustadas a las características particulares de las personas o grupos poblacionales, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos acorde con necesidades de protección propias y específicas”. Esta definición es interesante, ya que desde el ámbito de la gestión del riesgo, puede implementarse en su planificación e implementación como garantía para la participación

5 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”.

efectiva, el reconocimiento y la protección en condiciones de equidad<sup>6</sup> y se convierte de esta manera en un reto para eliminar todos los tipos de barreras que permitan su desarrollo y su efectiva aplicación para el beneficio de toda la población del territorio Colombiano.

El enfoque diferencial establece parámetros para la actuación social e institucional frente al riesgo de desastres, como condición para el ejercicio de la corresponsabilidad a nivel público, privado y comunitario, así como la garantía de derechos individuales y colectivos para todos los habitantes del territorio colombiano.

La figura No. 1 presenta el modelo conceptual del enfoque diferencial propuesto por el Departamento de Prosperidad Social (DPS) que de manera ilustrativa ayuda a su comprensión.

## ¿Para qué es el **Enfoque Diferencial**?

12

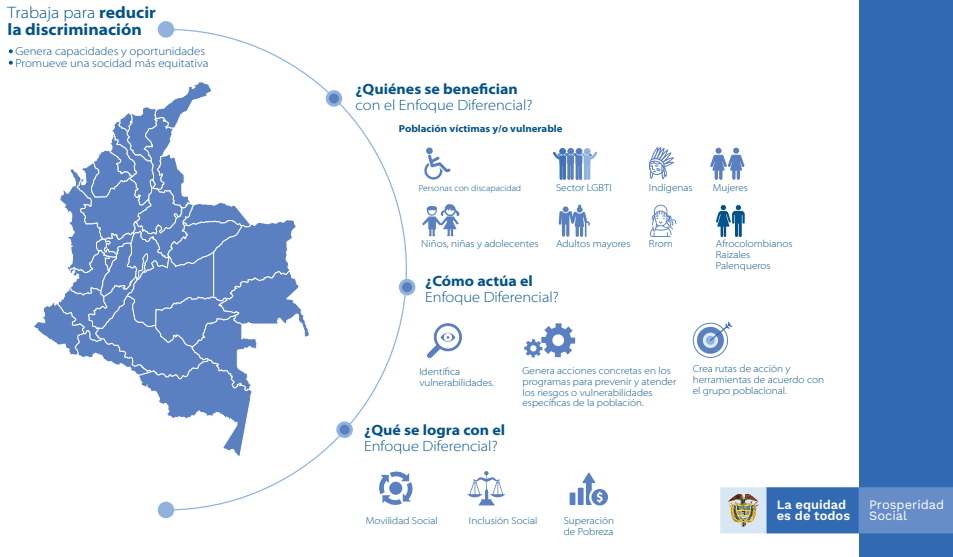


Figura: No1 Representación gráfica del enfoque diferencial  
Fuente: DPS, 2017

Desde el ámbito de la gestión del riesgo de desastres entendemos el enfoque diferencial como un método de análisis, actuación y evaluación, que reconoce que en el territorio existe población diversa (comunidades étnicas, mujeres niños, niñas, adultos mayores, población con discapacidad, población LGBTI), que se relacionan de una manera particular con el territorio y los cuales tienen capacidades y vulnerabilidades particulares ante el riesgo de desastres, las cuales se deben identificar y capitalizar para generar procesos de gestión del riesgo participativos y de esta manera brindar una atención integral, una protección y una garantía de derechos que cualifique la respuesta institucional y comunitaria.

6 Manual de Atención e Intervención Psicosocial en Emergencias Preparación para la Respuesta, Ejecución de la Respuesta y Recuperación para el Desarrollo, Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2014.

A la luz de este enfoque es necesario aceptar que los riesgos y los desastres no impactan de forma homogénea el territorio y la vida de las personas que lo habitan y que, en función de las diferencias al interior de las poblaciones, surgen necesidades, problemas y retos particulares que no pueden ser atendidos con fórmulas estándar. Por otra parte, reconoce los aportes, recursos y capacidades de todas las personas para la gestión del riesgo de desastres como proceso social.

En el ejercicio permanente de adaptación y desarrollo como sociedad, los grupos humanos se han adaptado a los territorios de manera particular y según sus particularidades culturales, han construido diferentes formas de comprender e interpretar los fenómenos naturales. En este sentido debe resaltarse que el conocimiento sobre los riesgos y su dinámica no está al alcance de todos y en esa medida, se perpetúan las acciones intuitivas y basadas en supersticiones y mitos, que si bien en algunos casos son reales ya que hacen parte de las cultura y cosmovisión de los pueblos, en muchos otros conducen a la generación de nuevos riesgos y a su posterior materialización como desastre.

No obstante, en otros casos las acciones frente al riesgo se han perfeccionado a lo largo de la historia como medidas de adaptación, mitigación y respuesta frente a la dinámica natural y sus efectos sobre la vida cotidiana de las poblaciones y los ecosistemas. Estas prácticas, incorporadas en la cultura local, pueden ser potenciadas a partir de nuevos conocimientos sobre los fenómenos naturales, enriqueciendo la gestión institucional y comunitaria frente al riesgo de desastres.

13

Las categorías etnia, discapacidad y género, abordadas en este documento, ponen en evidencia la existencia de múltiples maneras de relacionarlas con los procesos de la gestión del riesgo de desastres y la necesidad de generar orientaciones puntuales que permitan motivar la participación de estos grupos poblacionales en el desarrollo de los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres a nivel local.

### **1.3 ¿Por qué hablar de Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres?**

La relación entre pobreza, vulnerabilidad y riesgo de desastres ha sido ampliamente comentada por diferentes autores e instituciones y recogida en los instrumentos de la Política Pública de Gestión del Riesgo de Desastres. A nivel global existe consenso frente a la necesidad de reducir las brechas de desigualdad y mejorar las condiciones materiales, políticas y sociales de las poblaciones expuestas a fenómenos naturales recurrentes como una forma de avanzar en la resiliencia local y la reducción del riesgo de desastres.

“La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Deberían integrarse perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y debería promoverse el liderazgo de las mujeres y los jóvenes” (Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030)

Los desastres, son considerados como problemas del desarrollo y representan atrasos en los territorios y sociedades, generando nuevas inequidades y brechas que mantienen el ciclo de la pobreza e incrementan la vulnerabilidad frente a nuevas amenazas. El impacto desproporcionado de los desastres sobre grupos poblacionales específicos históricamente marginados, como mujeres rurales, comunidades étnicas, personas con discapacidad y adultos mayores nos plantea una cuestión ética y práctica para resolver a la luz de una mejor gestión del riesgo de desastres, un direccionamiento que promueva relaciones más equitativas y mejores condiciones de vida para las poblaciones que desarrollen capacidades locales y resiliencia a nivel comunitario e institucional.

14

La Ley 1523 de 2012 plantea que la gestión del riesgo de desastres no es un tema de exclusivo manejo por parte de entidades técnicas y operativas del SNGRD, tampoco una tarea enfocada exclusivamente en la respuesta a emergencias y desastres, sino un proceso social que reposa en la corresponsabilidad de actores públicos, privados y comunitarios, del orden nacional y territorial y desde la mirada de todos los sectores tal como se enuncia textualmente en su Art. 2º: “La gestión del riesgo de desastres es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”.

La gestión del riesgo de desastres responde a una dinámica particular que las personas y las entidades han tejido (y que pueden transformar) en el territorio que habitan y los sectores con los cuales se relacionan, como también se sustenta en el desarrollo normativo y de política pública y en el andamiaje institucional que el Estado ha definido para gestionarlo.

“La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población”. Ley 1523 de 2012. Art. 1º, párrafo 1.

De allí la importancia de identificar acciones básicas que pueden emprenderse como SNGRD, en la confluencia de las políticas públicas de enfoque diferencial para fortalecer el conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres. Pero también es necesario avanzar en la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en el diseño e implementación de los instrumentos, planes y programas dirigidos a grupos poblacionales específicos.

El Enfoque Diferencial representa en este sentido, una enorme riqueza y capacidad para la implementación local de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en cuanto busca la apropiación, participación y corresponsabilidad por parte de todos los actores en el territorio, con sus capacidades, conocimientos y recursos. Pero también expresa la obligación, especialmente para las entidades públicas de adecuar y disponer su accionar en función de avanzar hacia condiciones de equidad e igualdad de oportunidades.

## 1.4 Sobre la arquitectura institucional

La arquitectura institucional, entendida desde las entidades, instancias y mecanismos existentes para la implementación de políticas públicas diferenciales y de gestión del riesgo de desastres, plantea varios retos.

Por un lado, la diversidad de actores y sus mecanismos de planificación y toma de decisiones hace compleja la incorporación de una mirada única respecto al enfoque diferencial. No obstante, reconocer estas estructuras permitiría avanzar en temas concretos considerando el ámbito de actuación y las funciones de cada entidad, organización e instancia.

Por otra parte se hace necesario que a nivel institucional se definan lenguajes comunes sobre el significado y la forma de desarrollar acciones entorno al enfoque diferencial para que se pueda compartir información relacionada con la edad, sexo, identidad étnica, ubicación geográfica, condición (y tipo) de discapacidad, entre otros y de esta manera poder realizar análisis de vulnerabilidad y de riesgo de grupos poblacionales específicos y a partir de allí tomar medidas de reducción, preparación, respuesta y recuperación frente a eventos adversos.

Es necesario también considerar que a la fecha, es limitado el avance frente a la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las entidades que atienden temas de enfoque diferencial. No obstante, dadas las funciones y estructura de las diferentes instancias, es viable iniciar un proceso de asistencia técnica y acompañamiento por parte de la UNGRD para desarrollar medidas al respecto, especialmente:

- A través del Grupo de Enlace Sectorial del Sistema Nacional de Discapacidad.
- Con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer – CPEM.
- De la mano con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.
- Con el Ministerio del Interior y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

Este acompañamiento puede darse en el marco de acciones bilaterales que representen para el SNGRD el fortalecimiento de capacidades, conocimientos y posibilidades de articulación frente a la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres.

Se observa que las organizaciones de la sociedad civil del orden nacional y territorial están articuladas con entidades del ámbito nacional en materia de enfoque diferencial pero tienen poca información sobre la Política de Gestión del Riesgo de Desastres. De ahí que el diálogo con las entidades responsables de cada categoría resulte no solo positivo sino prioritario como aliados para la información pública oportuna sobre el riesgo y la incidencia permanente frente a la corresponsabilidad de la sociedad civil en la gestión del riesgo de desastres.

Con relación a las entidades y organizaciones que por su misionalidad trabajan el tema de enfoque diferencial se puede resaltar los siguientes aspectos:

- La mayoría de las entidades y organizaciones del orden nacional consultadas han desarrollado alguna acción en gestión del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias y con poblaciones específicas, lo cual se traduce, en muchos casos, en desarrollo de metodologías y estrategias. Sin embargo, estas experiencias no se articulan con el SNGRD y en muchos casos tampoco son nombradas como acciones específicas de gestión del riesgo.
- En algunos casos se están dando pasos para la articulación intersectorial. El Sistema de Bienestar Familiar ha venido realizando acercamientos con el SNGRD para incorporar temas de primera infancia, niñez y familia. Igual ha ocurrido con el Sistema Nacional de Discapacidad y con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. Estas iniciativas están en desarrollo pero carecen de orientaciones concretas y de política.
- En cuanto a la sociedad civil, incluso desde las organizaciones con representación nacional, es más clara la articulación en el nivel territorial. Esta falta de diálogo en el nivel nacional impide ejercicios de coproducción de lineamientos aunque favorece la experiencia concreta y el impacto sobre la vida del territorio. Quizás esta realidad pueda mostrarnos una ruta alternativa para construir lineamientos de abajo hacia arriba, desde lo local y vivencial hacia las políticas macro.
- Las acciones emprendidas por las entidades y organizaciones del SNGRD se enfocan en mayor medida en preparativos y respuesta a emergencias a través de procesos de capacitación, con escasa vinculación de las entidades competentes en materia de enfoque diferencial. La mayor articulación se da en terreno con autoridades y líderes locales.
- Las entidades y organizaciones del nivel nacional prestan atención a temas de gestión del riesgo fragmentado, con más frecuencia relacionados con procesos de respuesta y recuperación, lo cual indica claramente el desconocimiento de la gestión del riesgo como proceso integral. En el caso de comunidades étnicas, por ejemplo, los esfuerzos se enmarcan en temas amplios como gestión del territorio, medio ambiente o salud. Mientras en las instancias de género, la preocupación gira en torno a procesos de respuesta y recuperación por temas conexos como la violencia basada en género y el desarrollo económico (medios de vida, autonomía, economía del cuidado).



# 2

## CATEGORÍAS DEL ENFOQUE DIFERENCIAL

Comprensión y alcance a la luz de la gestión del riesgo de desastres.

- a. Etnia.
- b. Género.
- c. Discapacidad.

# 2.1

## ETNIA

(Identidad étnica y cultural)



Foto: Comunidades Arhuacas de la Sierra Nevada de Santa Marta  
Fuente: UNGRD, 2019

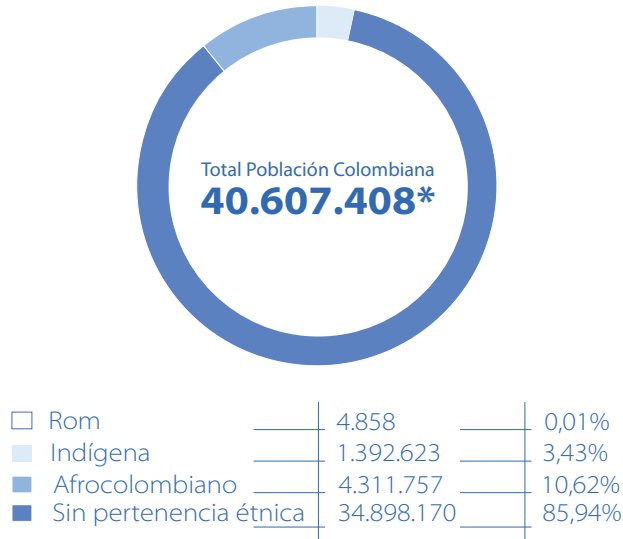
El enfoque diferencial étnico hace referencia al reconocimiento y desarrollo de las condiciones identitarias y culturales propias de grupos indígenas, comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueras, y del pueblo Rrom. “Este proceso recoge y visibiliza el pensamiento, la cosmovisión y las visiones de desarrollo de las propias comunidades y las transforma en acciones concretas” (DNP, 2012).

“Los pueblos indígenas y afrodescendientes desarrollan una cartografía global y totalizadora, más allá de los límites físicos de los resguardos y los territorios colectivos. Esto involucra sus mitos de origen, el espacio de interacción, autoridad y participación de todos los seres de la naturaleza, los del inframundo, el supramundo y el de la tierra misma. El territorio lo constituyen también las instituciones propias, los cabildos, los consejos comunitarios, el derecho propio, los reglamentos internos, la justicia especial; los contornos dinámicos de la cultura y la identidad de estos pueblos; la lengua y la forma de nombrar y comunicar que, como ya se planteó, refleja en sí misma formas distintas de sentir, conocer y actuar”. (Montealegre M., 2011)

El abordaje de esta categoría reviste una especial sensibilidad y cuidado dada la multiculturalidad de nuestro país. Según la información derivada del censo DANE 2005, el 13,8% de la población se identifica como perteneciente a grupos étnicos, equivalente a 5.709.238 personas. De ellas, 3,43% son indígenas, 10,62% afrocolombianas, raizales, palenqueras y de comunidades negras, y 0,1% se autorreconocen como Rrom (gitanos). Figura No 2.

## El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:

etnia, género y discapacidad



\*Incluye la población que dio respuesta a la pregunta de autoreconocimiento

Figura No 2: Población de Colombia según pertenencia étnica.

Fuente: DANE, 2005

20 En Colombia se reconocen 102 pueblos indígenas<sup>7</sup> organizados en 823 resguardos en 29 departamentos y 342 municipios, quienes conservan 65 idiomas que hacen parte de 14 familias lingüísticas (Ministerio del Interior, 2017). Ante el Ministerio del Interior hay registrados 284 consejos comunitarios y más de 800 organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en 92 municipios y 17 departamentos (Ministerio del Interior, 2018).

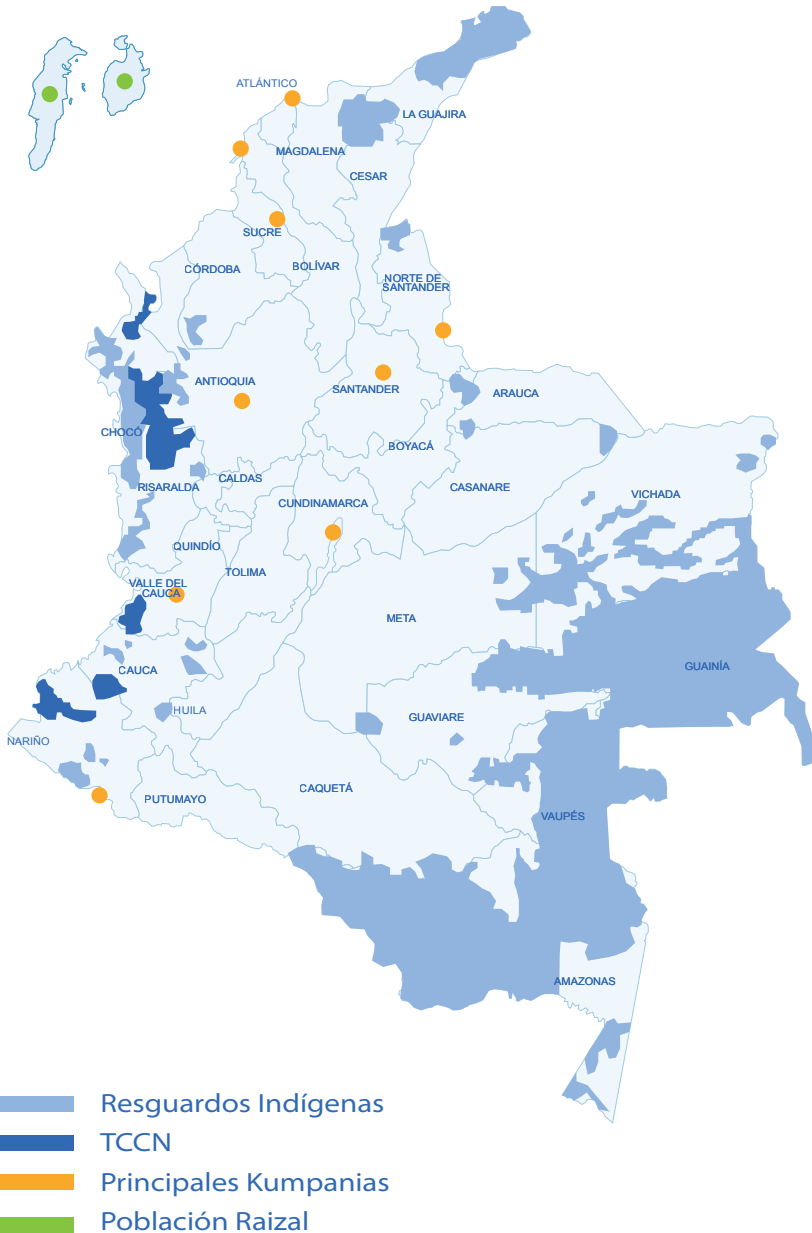
Diferentes instrumentos reconocen la libre determinación de los grupos étnicos lo cual implica las formas de gobierno propio, las expresiones culturales e identitarias, la administración de justicia y la gestión de sus territorios bajo el concepto de desarrollo que le es propio a cada uno. Esto implica, entre otras cosas, que la interlocución se da “entre gobiernos” en los asuntos que los afecten, incluida la gestión del riesgo de desastres.

La etnia configura una lectura particular sobre aquello que aquí definimos como riesgo de desastres y que en los grupos étnicos varía en cuanto a la forma de nombrarlo (lenguaje), otorgarle valor y prioridad, comprenderlo y gestionarlo a través de las prácticas culturales y los esquemas de planificación.

En su gestión permanente, el SNGRD a través de sus entidades y de la UNGRD como coordinadora, han adelantado múltiples acciones con grupos étnicos. No obstante, las lecciones aprendidas, el desarrollo metodológico y las capacidades instaladas están poco documentadas pero resultan ser un insumo clave para la construcción de lineamientos en la materia.

<sup>7</sup> La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) reconoce 102 pueblos. Sin embargo, el DANE identificó 87 pueblos en el censo de 2005 y el Ministerio del Interior reconoce 92.

**Mapa** Ubicación geográfica de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras (TCCN) y Kumpanias del pueblo Rom.



Las acciones de Colombia Humanitaria por los efectos del Fenómeno de La Niña 2010-2011, los programas como Plan San Andrés, Plan Todos Somos Pazcífico, las intervenciones por sequía en La Guajira, el monitoreo y alerta temprana del Volcán Nevado del Huila, la avenida torrencial en Mocoa y otras intervenciones en emergencias ocurridas en territorios étnicos, conforman un acumulado de experiencias y lecciones aprendidas por entidades del orden nacional y territorial, organizaciones de la sociedad civil y la comunidades locales. Se recomienda capitalizar esta historia como insumo principal para la construcción de lineamientos frente a esta categoría del enfoque diferencial.

“Aun cuando los pueblos indígenas a menudo provienen de comunidades pequeñas y muy unidas que viven en estrecho contacto con la tierra, conocen su entorno y aplican estrategias y métodos de reducción de riesgos que se han originado en sus comunidades y se han mantenido y transmitido por generaciones, los factores mencionados los colocan en una situación particular de riesgo ante los efectos de los desastres naturales” (OPS/OMS, 2014)

Para estos efectos, las instancias de diálogo y concertación creadas por decreto son el lugar en el cual construir y validar los lineamientos u orientaciones que se quieren dar en materia de enfoque étnico en la gestión del riesgo de desastres, pues allí están representadas las comunidades y los territorios étnicos con su propia mirada y experiencia al respecto.

## 22 2.1.1 Arquitectura institucional del enfoque étnico

Los grupos étnicos en Colombia tienen diferentes formas organizativas e instancias de coordinación a nivel comunitario, territorial y nacional. Casi podemos decir que cada pueblo tiene su propia estructura de gobierno y está articulado de diferentes maneras con otras instancias de control y diálogo a nivel territorial. No obstante, en este documento, y para efectos de facilitar la interlocución de las autoridades étnicas con otras autoridades del territorio, se toman como referencia las organizaciones de mayor representatividad y cobertura en el orden nacional, así como las instancias de diálogo constituidas mediante decreto para pueblos indígenas, comunidades negras y pueblo Rrom.

### Pueblos indígenas

Para el caso de los pueblos indígenas, la instancia mayor de interlocución con el gobierno es la Mesa Permanente de Concertación Nacional (MPC), adscrita al Ministerio del Interior, creada mediante el Decreto 1397 de 1996. Esta instancia está conformada por miembros del Gobierno Nacional y por delegados de las organizaciones indígenas, y cuenta con tres veedores: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Conferencia Episcopal de Colombia. (Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas, 2018)

## CONFORMACIÓN DE LA MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS (Decreto 1397 de 1996)

### Miembros permanentes:

- El Ministro del Interior o su delegado.
- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
- El Ministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Ministro de Salud o su delegado.
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Consejero Presidencial de Fronteras o su delegado.
- El Consejero Presidencial de Política Social o su delegado.
- Los Senadores Indígenas.
- Los exconstituyentes indígenas.
- El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- El Presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana OPIAC o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- Un delegado por la Confederación Indígena Tairona.
- Un delegado por cada macrorregión.

23

### En calidad de veedores

- Organización Internacional del Trabajo
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- Conferencia Episcopal de Colombia

Los miembros indígenas de la Mesa de Concertación podrán invitar a participar en sus deliberaciones o en las Comisiones Temáticas a los asesores que designen.

A nivel nacional, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) es la principal

instancia organizativa. A ella están afiliadas 47 organizaciones zonales y regionales de 28 departamentos. “El Consejero o Consejera Mayor es el representante legal de la Organización; preside y coordina el trabajo del Consejo de Gobierno. Entre sus mandatos tiene: el fortalecimiento de la justicia propia; la creación de la Guardia Indígena Nacional; la coordinación de espacios para evaluar el cumplimiento de los acuerdos logrados en el marco de los escenarios de concertación entre los pueblos indígenas y el Estado; y la implementación de medidas para proteger, recuperar y reproducir la historia de las luchas de los pueblos indígenas, y de sus líderes y lideresas. (ONIC, 2018).

Por su parte, la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) agrupa a 22 organizaciones de los seis departamentos amazónicos (Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés), que representan a su vez a 56 Pueblos Indígenas Amazónicos, en 162 Resguardos Indígenas en una extensión de 24.699.414 hectáreas (OPIAC, 2018).

Mediante Decreto 3012 de 2005, se creó la Mesa Regional Amazónica para los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana, que entre otras funciones es la encargada de “Recomendar a las distintas instancias del Gobierno la formulación, promulgación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo sostenible para los pueblos indígenas asentados en esta región y participar en la evaluación y seguimiento de las mismas, sin perjuicio de las funciones propias del Estado” (Decreto 3012 de 2005).

24

## **CONFORMACIÓN DE LA MESA REGIONAL AMAZÓNICA PARA LOS PUEBLOS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA (Decreto 3012 DE 2005)**

### **Miembros permanentes:**

- El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien la presidirá.
- El Ministro del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- El Ministro de Educación Nacional o su delegado.
- El Ministro de la Protección Social o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Gerente General del Incoder o su delegado.
- El Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- Los Gobernadores de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés o sus delegados.
- El Director de Corpoamazonía.



- El Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.
- El Director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y del Oriente Amazónico, CDA.
- El presidente de la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana, OPIAC, o un delegado por el Comité Ejecutivo.
- Dos delegados Indígenas de las organizaciones indígenas por cada uno de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés, elegidos mediante consenso por las respectivas organizaciones.
- Los Delegados Indígenas ante el Consejo Directivo de Corpoamazonía y CDA.

### **Como invitados permanentes:**

- La Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos.
- El Defensor Delegado para Indígenas y Minorías Étnicas.
- El Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, o su delegado.

25

Por su parte, la Confederación Indígena Tayrona (CIT) “es la organización que representa al pueblo arhuaco constituida en el año 1983 liderado por los arhuacos con el fin de defender y proteger el territorio, además cohesionar los pueblos indígenas de la Sierra Nevada, koguis, wiwas y arhuaco (...) en la actualidad la CIT únicamente representa al Pueblo Arhuaco con jurisdicción en los tres departamentos (Cesar, Guajira y Magdalena), es decir, donde existan asentamientos arhuacos” (Ministerio del Interior, 2018).

## **Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras**

La máxima instancia de concertación con el Gobierno es la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, prevista en el Art. 45 de la Ley 70 de 1993<sup>8</sup>, está adscrita al Ministerio de Interior y reglamentada mediante el Decreto 3770 de 2008. Su función principal es “*Servir de instancia de diálogo, concertación e interlocución entre las comunidades que representan y el Gobierno Nacional*” (Decreto 3770 de 2008)

### **CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE ALTO NIVEL DE COMUNIDADES NEGRAS, AFROCOLOMBIANAS, RAIZALES Y PALENQUERAS (Decreto 3770 de 2008)**

- El Viceministro del Interior o su delegado, quien la presidirá.

<sup>8</sup> Tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana (Min Interior, 2017).

## **El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:**

etnia, género y discapacidad

- El Viceministro de Ambiente o su delegado.
- El Viceministro de Preescolar, Básica y Media o su delegado
- El Viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado.
- El Viceministro de Minas y Energía o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
- El Director del Programa Presidencial para la Acción Social o su delegado.
- El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o su delegado.
- El Director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, o su delegado.
- El Gerente del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o su delegado.
- El Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales o su delegado.
- Los dos (2) Representantes a la Cámara elegidos por circunscripción especial para las Comunidades Negras, de que trata la Ley 649 de 2001.

- 26** – Los representantes de los Consejos Comunitarios y de Organizaciones de Base de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de conformidad con lo señalado en el artículo 2° del presente decreto.

Parágrafo. El Ministerio del Interior y de Justicia cursará invitación a los siguientes funcionarios, cuando los temas a consideración por parte de la Comisión Consultiva de Alto Nivel así lo ameriten:

- Los Viceministros de Vivienda y Desarrollo Territorial y de Agua y Saneamiento.
- Los Viceministros de Turismo y de Desarrollo Empresarial.
- El Viceministro de Transporte.
- El Viceministro de Comunicaciones.
- El Viceministro de Hacienda.
- El Viceministro de Salud y Bienestar.
- El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
- El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

La mayor organización de estas comunidades es la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA)“en la que confluyen más de 270 organizaciones de primer y

segundo nivel, redes y articulaciones. Entre sus miembros hay organizaciones de mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento, Consejos Comunitarios y organizaciones urbanas” (CNOA, 2018).

Se presenta a continuación una infografía que conceptualiza sobre enfoque étnico relacionado con comunidades afrocolombiana, negras, palanqueras y raizales.

## Enfoque Diferencial Étnico

(comunidades negras, afrocolombiana, palanqueras y raizales)



Figura No 3: Infografía enfoque étnico comunidades, negras, afrodescendientes palanqueras y raizales  
Fuente: DPS, 2017

## Pueblo Rrom o Gitano

Para el pueblo Rrom o Gitano, la Presidencia de la República expidió en 2010 el Decreto 2957 “por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano”, en cuyo articulado reconoce al pueblo Rrom como “grupo étnico con una identidad cultural propia, que mantiene su propia forma de organización social, posee su propia lengua y que ha definido históricamente sus propias instituciones políticas y sociales” y conforma como instancia de diálogo con el Gobierno Nacional, la Comisión Nacional de Diálogo.

En el censo general de población del año 2005, se auto identificaron 4.857 personas que pertenecen al pueblo Rrom, de las cuales 2.546 son hombres y 2.311 mujeres, ubicadas en Tolima, Bogotá, D.C., Cúcuta, Envigado, Girón, Pasto, Sabanalarga, Sahagún, San Pelayo y

Sampués (propuesta final del pueblo Rrom frente al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “pacto por Colombia, pacto por la equidad”).

## **CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DIÁLOGO (Decreto 2957 DE 2010)**

- El Ministro del Interior y de Justicia, quien lo presidirá.
- El Ministro de Protección Social.
- El Ministro de Educación Nacional.
- El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- El Ministerio de Cultura

Por parte de las Kumpaño

La Comisión estará integrada por representantes de las Kumpaño y de las organizaciones legalmente constituidas.

**28**

A las sesiones de la Comisión Nacional de Diálogo se invitará a los organismos de control. Cuando los temas a consideración por parte de la Comisión Nacional de Diálogo, así lo ameriten, la Secretaría Técnica cursará invitación a las entidades del Estado y organizaciones sociales correspondientes.

A nivel de sociedad civil, en 1998 nació el Proceso Organizativo del Pueblo Rrom de Colombia (PRORROM) “reconocida oficialmente por el Estado colombiano mediante la Resolución No. 022 del 2 de septiembre de 1999 expedida por la Dirección General de Comunidades Negras y Otras Colectividades Étnicas (hoy llamada Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom) del Ministerio del Interior y de Justicia” (Federación Maranatha, 2018).

### **2.1.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque étnico en la gestión del riesgo de desastres**

En el marco de los diálogos, actividades y talleres realizados por la UNGRD, se identificaron acciones básicas para la incorporación del enfoque étnico en la gestión del riesgo de desastres. Se presentan aquí algunas de ellas, las cuales se deben ir complementando en el diálogo permanente con comunidades indígenas y actores que hacen parte de las diferentes instancias de concertación.

Las orientaciones que se presentan a continuación se agrupan según los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres.

## Con relación al proceso de conocimiento del riesgo de desastres

- Se deben identificar las instancias, organizaciones y autoridades étnicas, tanto a nivel nacional, departamental y municipal, para iniciar acercamientos y diálogos que permitan orientar la gestión del riesgo de manera articulada y atendiendo los conocimientos, racionalidades y proyecciones de cada una de los actores involucrados.
- Favorecer el diálogo de saberes institucional-comunitario y científico-ancestral. Las comunidades conocen la dinámica natural del territorio que habitan, los recursos comunitarios, los factores de vulnerabilidad y resiliencia, las prácticas culturales y los sistemas de comunicación y educación propios aun cuando lo nombran de maneras diferentes. Un escenario ideal para este tipo acción puede ser las “Mingas de Pensamiento”, en donde sabedores, abuelos y comunidad hablan acerca de su entorno, de su pasado y de su presente.
- 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. Esta información debe ser construida y validada por las mismas comunidades, a través de sus instancias organizativas y en articulación con las instituciones pertinentes.
- 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.
- 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 para: a) coordinar la identificación de escenarios de riesgo, b) identificar factores de vulnerabilidad y resiliencia, c) difundir información pertinente, d) convocar para la planificación y toma de decisiones y e) actuar coordinadamente en situaciones de emergencia o desastre que afecten a las comunidades étnicas en el territorio.
- 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.
- La comunicación del riesgo requiere que los mensajes sean recibidos, analizados e interpretados en una misma lógica. Para esta acción se requiere comprender aspectos de la organización y cultura de los grupos étnicos así como elementos de su cosmovisión con el fin de no transgredir sus imaginarios. De igual manera se debe buscar la articulación de los objetivos que se plantean desde la institucionalidad y los principios de autonomía que los pueblos poseen.

## Con relación al proceso de reducción del riesgo de desastres

- 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 con sus comunidades.
- Promover la formulación participativa de planes comunitarios y estrategias de respuesta a nivel comunitario, conforme a su cosmovisión, organización social y política.
- Conocer los planes de vida, instrumentos de planificación de los pueblos indígenas donde se podrá identificar, entre otras cosas, condiciones propias de los territorios que pueden ser significativas para el análisis y comprensión del riesgo. Así mismo, se deben buscar puntos de encuentro y formas de articulación entre estos planes y los instrumentos de planificación territorial, como por ejemplo los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) y las Estrategias Municipales de Respuesta a Emergencias (EMRE). La formulación de este tipo de instrumentos debe valorar y visibilizar otros tipos de conocimiento, apropiación y manejo de los territorios.
- 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 tengan establecidos para dialogar y tomar decisiones. Las concertaciones instancias institucionales locales como en los espacios propios de los pueblos.

30

## Con relación al proceso de Manejo de Desastres

- Incorporar el diálogo con las autoridades étnicas como parte de los protocolos de preparación, respuesta y recuperación, y prever conjuntamente las necesidades que puedan surgir para la atención diferencial. (Por ejemplo, aspectos psicosociales y espirituales, coordinación de los sistemas de salud, aspectos diferenciales de los kit de ayuda humanitaria, coordinación de tareas y servicios de respuesta, entre otros).
- 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 debería tener los conocimientos y competencias con los cuales pueda afrontar este tipo de situaciones. En este sentido se deben promover procesos de capacitación a través de los cuales se pueda constituir brigadas comunitarias de respuesta a emergencias que, a su vez, sean sensibilizadores sobre buenas prácticas y ocupación armónica del territorio. Dichas capacitaciones deben ser ofrecidas por las entidades de socorro del SNGRD.

## Marco normativo colombiano relacionado con el enfoque étnico:

- Constitución Política de 1991 (Artículos 7º, 8º, 10 y 70).

- Ley 21 de 1991. (“Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”).
- Ley 70 de 1993. (Tiene por objeto “reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana”).
- Decreto 3770 de 2008. (“Por el cual se reglamenta la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; se establecen los requisitos para el Registro de Consejos Comunitarios y Organizaciones de dichas comunidades y se dictan otras disposiciones”).
- Decreto 2957 de 2010. (“Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rrom o Gitano”).
- Ley 1381 de 2010 (Tiene como objeto “garantizar el reconocimiento, la protección y el desarrollo de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los grupos étnicos con tradición lingüística propia, así como la promoción del uso y desarrollo de sus lenguas”). Revisar en especial los Art. 8 y 17.
- Ley 1482 de 2011. (Tiene por objeto “garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación”).

**31**

### **Instrumentos internacionales:**

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005).

# 2.2

## GÉNERO



## Enfoque Diferencial Género



Figura No 4. Infografía enfoque de género  
Fuente: DPS, 2017

El género se concibe como una construcción social que define toda una serie de características, aptitudes, conocimientos, comportamientos, roles y relaciones entre hombres y mujeres que se transforman y difieren a través de la historia y de los diferentes contextos culturales. "Por ejemplo, en el caso de las áreas rurales, la tendencia a mantener las costumbres y las tradiciones es mucho mayor que en las áreas urbanas. Ello provoca que de alguna manera se vean como normales y naturales muchos comportamientos y actitudes, que en determinadas circunstancias no benefician por ejemplo a las mujeres, pero al ser algo que "se lleva haciendo toda la vida", o "que así ha sido siempre", no se percibe como un lastre que limita el libre desarrollo de las personas" (Moreno, R. B & Agirregomezkorta, M. 199, pag 15).

Las relaciones de género se establecen a través de procesos como la comunicación o el control de poder y se transmiten a través de la educación, la familia, la escuela y el medio que nos rodea, teniendo en este tema una influencia notoria los medios de comunicación.

Es importante señalar, que el género no se centra únicamente en el estatus de la mujer, las relaciones de género dan lugar a patrones sociales donde tanto mujeres como hombres pueden terminar en una posición subordinada. El término 'género' trasciende las clasificaciones estrictas de 'femenino' y 'masculino', de hecho, el género incluye a grupos marginados como lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI por sus siglas en inglés) y todos aquéllos o aquéllas que no se identifican con ninguna de las categorías antes mencionadas (PNUD, 2010).

## El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:

etnia, género y discapacidad

El sexo por su parte, muchas veces término que se confunde con el de género, alude a las características biológicas de hombres y mujeres, tales como las diferencias fisiológicas, inmunológicas, genéticas y hormonales. El sexo se determina biológicamente y no conlleva implicaciones sobre cómo se percibe a la persona en la sociedad, aspecto que se diferencia del género en el sentido que este último es un concepto multidimensional, y se refiere al sexo en determinado contexto (social). Incluye roles e identidades de género, y la manera en que se definen, perciben y viven.

El enfoque de género es entonces una herramienta conceptual y metodológica que ayuda a analizar y comprender los diferentes papeles y responsabilidades; al igual que los niveles de participación, necesidades, percepciones e intereses de hombres y mujeres en un contexto sociocultural determinado. Estas asignaciones tienen efectos sobre la vida de unas y otros, expresado en los modos de relación y comunicación, la división sexual del trabajo, el acceso a bienes y servicios, las oportunidades de desarrollo, la toma de decisiones, entre otros.

El enfoque de género es ante todo un enfoque centrado en los derechos que promueve la igualdad<sup>9</sup> (en cuanto a oportunidades y derechos) y la equidad<sup>10</sup> mediante acciones afirmativas y correctivas.

34



Foto: Hombres y Mujeres en el proceso de la construcción del plan comunitario de gestión del riesgo de desastres: Municipio de Cumbal-Nariño.  
Fuente: UNGRD, 2016

Tal como está expresado en la Política Pública para la Equidad de la Mujer, la incorporación de un enfoque de género en la actuación institucional, la formulación e implementación de programas y políticas “promueve mayores resultados en materia de desarrollo y genera un equilibrio social, fortaleciendo la democracia y permitiéndonos vivir en una sociedad más representativa e incluyente” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

<sup>9</sup> “La igualdad de género significa igualdad entre todos los géneros y se basa en el concepto de que todos los seres humanos son libres de desarrollar sus habilidades personales y tomar decisiones sin verse restringidos por estereotipos, prejuicios y roles de género rígidos. La igualdad de género se mide en términos de la igualdad de oportunidades.”

<sup>10</sup> “La idea de la equidad de género es ligeramente distinta, en el sentido de que aspira a entender cómo los roles, las identidades y las relaciones de género afectan ciertos aspectos de la vida de mujeres y hombres. Reconoce que mujeres y hombres tienen necesidades, poderes, preferencias e intereses específicos que deben identificarse y tomarse en cuenta, y por lo tanto se enfoca en lograr la equivalencia en resultados de vida.”

La incorporación del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres debe permitir analizar y trabajar en la disminución de las limitaciones y vulnerabilidades particulares de las mujeres en situaciones de desastres, pero también, debe reconocer a las mujeres como una actor de cambio que cuenta con conocimientos y potencialidades particulares y cuya participación en los procesos de la gestión del riesgo de desastres se convierte en un aspecto de vital importancia para contribuir a la construcción de territorios seguros y resilientes.

El impacto desproporcionado de los desastres sobre la vida de niñas, niños y mujeres, quienes están frecuentemente más expuestos a los riesgos de desastres y tienen mayores dificultades en las etapas de recuperación y reconstrucción posteriores debido a la mayor carga laboral (trabajo remunerado y economía del cuidado) y menor participación en actividades públicas y de toma de decisiones. Lo anterior debe ser considerado durante el diseño, planificación, implementación y evaluación de acciones de gestión del riesgo de desastres tomando en consideración también otros factores como el nivel socioeconómico, la procedencia rural/urbana, la pertenencia étnica, la discapacidad y el nivel educativo (ONU Mujeres, 2010).

Los desastres detonan otros problemas sociales como la violencia basada en género y las formas de explotación y abuso sexual, limitan la capacidad económica de las mujeres y las personas bajo su cuidado. Incorporar una mirada de género en los procesos de gestión del riesgo permite comprender los puntos sensibles que habrán de abordarse para fortalecer la resiliencia a nivel comunitario y familiar, al tiempo que se disponen las medidas y protocolos necesarios para una atención integral en caso de desastres y en la fase de recuperación y reconstrucción.

35

“Las vulnerabilidades de mujeres, niñas, niños hombres varían según sus edades y los estratos económicos-sociales de los que provengan, y todo esto va dando forma a la manera en que enfrentan y viven los desastres y a su capacidad de recuperación. (...) Esto se ve reflejado no sólo en el porcentaje de mujeres y niñas que mueren sino también en la incidencia de la violencia de género – en la que se incluyen la violación, la trata de personas y la violencia doméstica –, que aumenta de forma exponencial durante y después de los desastres”. (PNUD, 2010)

Pero no se trata sólo de la mirada asistencial durante la respuesta a desastres. Pues si bien las mujeres pueden ser un grupo de especial vulnerabilidad en contextos de crisis, no son un grupo vulnerable por su condición de mujer sino por las condiciones de inequidad a las que han estado social e históricamente enfrentadas. En este sentido, la incorporación del enfoque de género debe orientar acciones de reconocimiento de capacidades, empoderamiento y participación efectiva. Recordemos que la gestión del riesgo es un proceso más amplio y vinculado al desarrollo sostenible, por lo cual es fundamental promover e impulsar nuevas políticas y líneas de acción que respondan a prioridades de género en su formulación y gestión a nivel local, nacional y regional.

“(En situaciones de crisis) Las mujeres y niñas son más vulnerables a sufrir adversidades extremas, como mayor violencia e inseguridad, movilidad restringida y más responsabilidades relativas a los cuidados, las tareas domésticas y los medios de vida. A esto se suma su escasa participación, incidencia y representación en la toma de decisiones sobre el tipo de asistencia y protección que precisan durante una crisis, exponiéndolas a efectos negativos e incrementando su vulnerabilidad”. (ONU MUJERES, 2017)

Como parte de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo, se deben buscar estrategias que visibilicen y potencien el aporte de las mujeres en la construcción de sociedades más resilientes, promover relaciones de equidad y corresponsabilidad en la gestión del riesgo de desastres y avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres con su plena participación en instancias de conocimiento, planificación y toma de decisiones.

En los procesos de preparación para las emergencias es necesario que tanto hombres como mujeres tengan acceso a la misma información y puedan participar en procesos de capacitación que habitualmente se ofrecen desde el nivel local, esto con el fin de que adquieren los conocimientos y habilidades con las cuales puedan salvaguardar su vida y contribuyan también a salvaguardar las de su comunidad.

**36**

En el marco de la recuperación pos desastre, habrán de reconocerse las condiciones que favorecen la marginalidad de las mujeres tomando medidas correctivas que permitan la participación equitativa de hombres y mujeres, y que potencien formas de relación bajo un marco de respeto de los derechos equilibrando las cargas históricas de unos y otros en la construcción de la sociedad, el cuidado de la familia y el desarrollo territorial.

## **2.2.1 Arquitectura institucional del enfoque de género**

La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer (CPEM), máxima instancia para asuntos de género en el gobierno de Colombia, fue ratificada en septiembre de 2010 y es producto de la transformación de instancias con funciones similares creadas desde 1990, cuando en ese entonces se creó la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia.

El camino recorrido desde entonces, en lo institucional, ha implicado la incorporación progresiva del enfoque de género en entidades de gobierno nacional y territorial y en la formulación de políticas públicas. No obstante, ha sido mayor el esfuerzo en la formulación de políticas que acogen los marcos internacionales que en la implementación de medidas efectivas para su cumplimiento. “Los problemas en materia de implementación de estas políticas en el país se han debido, por un lado, a las dificultades para contar con presupuestos adecuados para lograr los objetivos propuestos, a la ausencia de una estructura de poder decisoria adecuada y a recursos humanos insuficientes; por otro lado, a la existencia de dificultades para la transversalización a nivel sectorial y territorial de las políticas, como también a la falta de un pacto social que comprometa a la sociedad en su conjunto en el cumplimiento de sus objetivos” (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

La Ley 1009 de 2006 creó con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) que tiene por objeto “identificar y seleccionar un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia”. El OAG está orientado por un comité interinstitucional conformado por:

“La igualdad de género es uno de los elementos centrales para el desarrollo y la reducción de la pobreza y una dimensión de la democracia y de la inclusión social, puesto que conduce al desarrollo humano y a la garantía de los derechos humanos. De ahí que con mayor igualdad de género la sociedad en su conjunto se beneficia, y no solamente las mujeres. Esto significa que las políticas públicas, a la vez que refuerzan la autonomía, las capacidades, el empoderamiento y la inserción de la mujer en los espacios públicos, también benefician el desarrollo económico y el bienestar de toda la sociedad”. (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012)

### **OBSERVATORIO DE ASUNTOS DE GÉNERO (Ley 1009 de 2006)**

- La Consejera Presidencial Para la Equidad de la Mujer o su delegado/a, quien lo presidirá.
- El/la Ministro/a de la Protección Social, Interior y de Justicia, Agricultura o su delegado/a.
- El/la Director/a del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, DNP o su delegado/a.
- El/la Director/a del Departamento Administrativo de Estadística, DANE o su delegado/a.
- El/la Director/a del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF o su delegado/a.
- El/la Procurador/a Delegada para la Niñez y la Familia o su delegado/a.
- El/la Defensor/a Delegada para los derechos de la mujer y el anciano o su delegado/a.
- Un representante de la Academia.
- El/la directora/a o quien haga sus veces, de alguna organización o asociación representativa de mujeres con amplia trayectoria y reconocimiento nacional e internacional.

A nivel territorial, se ha avanzado en la creación de diferentes “mecanismos territoriales” que componen tanto los instrumentos de política pública como las instancias (oficinas o dependencias) del orden departamental o municipal para la gestión de asuntos relacionados con equidad de la mujer. De acuerdo con información de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, estos mecanismos están creados en: Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca y Putumayo (Departamentales) y para Medellín, Bogotá, Manizales, Bucaramanga (Municipales).

Actualmente la Consejería Presidencial de Equidad de la Mujer tiene dentro de su quehacer institucional 12 funciones específicas:

1. Asistir al Presidente y al Gobierno Nacional en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, siguiendo las orientaciones generales trazadas por el Presidente de la República.
2. Acompañar y asesorar la expedición de las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la política de asuntos de género.
3. Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales.
4. Establecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados y convenciones internacionales que se relacionen con la equidad de la mujer y la perspectiva de género.
5. Dirigir el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente.
6. Establecer alianzas estratégicas con el sector privado, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), universidades y centros de investigación, para estimular y fortalecer la investigación y el análisis del conocimiento existente sobre la condición y situación de la mujer.
7. Apoyar organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres a nivel nacional y velar por su participación activa en las acciones y programas estatales.
8. Apoyar la formulación y el diseño de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres; especialmente las más pobres y desprotegidas.
9. Impulsar la reglamentación de leyes existentes dirigidas a lograr la equidad para las mujeres.
10. Canalizar recursos y acciones provenientes de la cooperación internacional, para el desarrollo de los proyectos destinados a garantizar la inclusión de la dimensión de género y la participación de la mujer en el ámbito social, político y económico.
11. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional de acuerdo con las necesidades, acorde con los lineamientos establecidos por la Dirección de Gestión General y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC).
12. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República.

## 2.2.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres

En el marco del diálogo de la UNGRD con la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se identifican las siguientes acciones básicas (no excluyentes) para empezar a incorporar el enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres. Dichas consideraciones se presentan agrupadas partiendo de los tres procesos de gestión del riesgo: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres.

### En el marco del proceso de conocimiento del riesgo de desastres

- Reconocer a nivel territorial los mecanismos de género (oficinas, comités, organizaciones), las organizaciones de mujeres y las organizaciones de cooperación internacional que han avanzado en la materia, como interlocutores clave para identificar factores de riesgo y de 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. Son exponencialmente más vulnerables las mujeres y niñas de grupos étnicos, rurales y con alguna discapacidad por lo cual estas categorías deben ser analizadas de manera particular e integral.
- Establecer indicador o indicadores que permitan identificar y focalizar la vulnerabilidad de los hogares a choques socioeconómicos, o desastres y que faciliten estudiar el peso de las diferencias por género o ciclo de vida en el impacto de los desastres y en la gestión de riesgos y orientando 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. Estudios evidencian que las mujeres perciben de manera más grave los desastres que los hombres, implicando que en muchas ocasiones los hombres se comportan de manera más arriesgada que las mujeres (Calderón, Cristobal y Gómez, 2014)
- 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: violencia basada en género, salud sexual y reproductiva, equidad laboral, acceso a información y capacitación en gestión del riesgo, participación y liderazgo, mayor exposición a amenazas recurrentes, entre otros.

### En el marco del proceso de reducción del riesgo de desastres

- Promover la participación de las mujeres en los procesos de formulación de los instrumentos de planificación del desarrollo local (Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres, Planes Comunitarios de Gestión del Riesgo, Planes Familiares de Gestión del Riesgo, entre otros).
- 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 responda 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.

### En el marco del proceso de manejo de desastres

- Adecuar los protocolos de preparación, respuesta y recuperación para prever las situaciones que pueden enfrentar particularmente niñas y mujeres (Por ejemplo, la necesidad de espacios privados en los sitios de albergue para aseo e higiene personal, provisión de toallas higiénicas y ropa interior en los kit de ayuda humanitaria, atención en salud sexual y reproductiva, prevención de la violencia y el abuso sexual, entre otros).
- 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.
- Durante el apoyo psicosocial se debe considerar las diferencias y particularidades de hombres, mujeres, niños y niñas.
- 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. Esto es importante ya que en algunas comunidades algunas normas culturales de género pueden dificultar la movilidad o acceso a la información.

40

## Marco normativo colombiano asociado al enfoque de género

- Constitución Política de 1991 (Artículos 13, 40, 42, 43, 53).
- Ley 82 de 1993. (Mediante la cual se dictan normas de protección para las mujeres y hombres cabeza de familia)
- Ley 248 de 1995. (Aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres)
- Ley 51 de 1981. (Aprueba Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)
- Ley 581 de 2000. (Reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los



niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y promover la participación en las demás instancias de la sociedad civil). “Ley de cuotas”.

- Ley 731 de 2002. (Por la cual se dictan normas para favorecer a mujeres rurales)
- Ley 823 de 2003. (Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres). Revisar Art. 4º.
- Ley 1257 de 2008. (Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se dictan otras disposiciones). Revisar Art. 6º.
- Ley 1496 de 2011. (Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones).
- Ley 294 de 1996 (Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar).
- Ley 575 de 2000 (Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996).
- Ley 679 de 2001 (Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución).
- Ley 750 de 2002 (Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia).
- Ley 800 de 2003 (Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños).
- Ley 823 de 2003 (Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres).
- Ley 1009 de 2006 (Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género).
- Ley 1023 de 2006 (Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones).
- Ley 1413 de 2010 (Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e
- implementación de políticas públicas).
- Ley 1475 de 2011 (Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones).

## **El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:**

etnia, género y discapacidad

- Ley 1448 de 2011 (Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones).
- Ley 1496 de 2011 (Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones).

### **Instrumentos internacionales:**

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981). CEDAW.
- Convención de Belem do Pará (1996). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

# 2.3

## DISCAPACIDAD



Foto: Taller gestión del riesgo y discapacidad  
Fuente: UNGRD, 2016.

44

De acuerdo con la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), la discapacidad es “un concepto que evoluciona y que resulta de 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”. En este sentido, la discapacidad está principalmente en las barreras del entorno que pueden ser actitudinales, físicas, comunicacionales y tecnológicas y que dichas barreras limitan el desarrollo de las actividades cotidianas y restringen las posibilidades de participación de las personas con discapacidad en los ámbitos de la vida.

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 (Ministerio de Salud y Protección Social, 2014).

Discapacidad física. Se encuentran las personas que presentan en forma permanente deficiencias corporales funcionales a nivel musculoesquelético, neurológico, tegumentario de origen congénito o adquirido, pérdida o ausencia de alguna parte de su cuerpo, o presencia de desórdenes del movimiento corporal. Se refiere a aquellas personas que podrían presentar en el desarrollo de sus actividades cotidianas, diferentes grados de dificultad funcional para el movimiento corporal y su relación en los diversos entornos al caminar, desplazarse, cambiar o mantener posiciones del cuerpo, llevar, manipular o transportar objetos y realizar actividades de cuidado personal, o del hogar, interactuar con

otros sujetos, entre otras (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011). De acuerdo con lo establecido en los artículos 1º y 2º de la Ley 1275 de 2009<sup>11</sup>, en esta subcategoría de discapacidad también se incluye a las personas con talla baja.

Para aumentar el grado de independencia, las personas con alteraciones en su movilidad requieren, en algunos casos, de la ayuda de otras personas, al igual que de productos de apoyo como prótesis (piernas o brazos artificiales), órtesis, sillas de ruedas, bastones, caminadores o muletas, entre otros. De igual forma, para su participación en actividades personales, educativas, formativas, laborales y productivas, deportivas, culturales y sociales pueden requerir espacios físicos y transporte accesible.

Discapacidad auditiva. Pertenecen las personas que presentan en forma permanente deficiencias en las funciones sensoriales relacionadas con la percepción de los sonidos y la discriminación de su localización, tono, volumen y calidad; como consecuencia, presentan diferentes grados de dificultad en la recepción y producción de mensajes verbales y, por tanto, para la comunicación oral. Se incluye en esta categoría a las personas sordas y a las personas con hipoacusia esto es, aquellas que debido a una deficiencia en la capacidad auditiva presentan dificultades en la discriminación de sonidos, palabras, frases, conversación e incluso sonidos con mayor intensidad que la voz conversacional, según el grado de pérdida auditiva (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011). Para aumentar su grado de independencia estas personas pueden requerir de la ayuda de intérpretes de lengua de señas, productos de apoyo como audífonos, implantes cocleares o sistemas FM, entre otros. De igual forma, para su participación, requieren contextos accesibles, así como estrategias comunicativas entre las que se encuentran los mensajes de texto y las señales visuales de información, orientación y prevención de situaciones de riesgo.

45

Discapacidad visual. Se incluye a aquellas personas que presentan deficiencias para percibir la luz, forma, tamaño o color de los objetos. Se incluye a las personas ciegas y a las personas con baja visión, es decir, quienes a pesar de usar gafas o lentes de contacto, o haberse practicado cirugía, tienen dificultades para distinguir formas, colores, rostros, objetos en la calle, ver en la noche, ver de lejos o de cerca, independientemente de que sea por uno o ambos ojos (Ministerio de la Protección Social & ACNUR, 2011). Estas personas presentan diferentes grados de dificultad en la ejecución de actividades de cuidado personal, del hogar o del trabajo, entre otras. Para una mayor independencia y autonomía, estas personas pueden requerir productos de apoyo como bastones de orientación, lentes o lupas, textos en braille, macrotipo (texto ampliado), programas lectores de pantalla, programas magnificadores o información auditiva, entre otros. Para su participación requieren contextos accesibles en los que se cuente con señales informativas, orientadoras y de prevención de situaciones de riesgo, con colores de contraste, pisos con diferentes texturas y mensajes, en braille o sonoros, entre otros.

---

<sup>11</sup> Ley 1275 de 2009 "Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones" Ministerio de la Protección Social.

Sordoceguera. Es una discapacidad única que resulta de la combinación de una deficiencia visual y una deficiencia auditiva, que genera en las personas que la presentan problemas de comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información. Algunas personas sordociegas son sordas y ciegas totales, mientras que otras conservan restos auditivos y/o restos visuales. Las personas sordociegas requieren de servicios especializados de guía interpretación para su desarrollo e inclusión social.

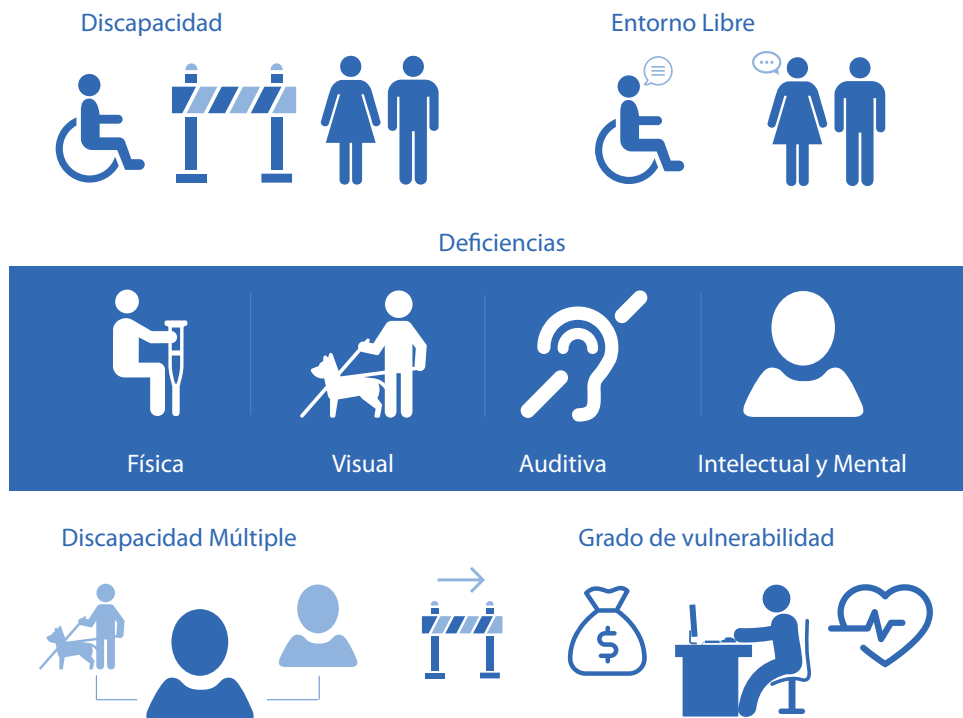
Discapacidad intelectual. Se refiere a aquellas personas que presentan deficiencias en las capacidades mentales generales, como el razonamiento, la resolución de problemas, la planificación, el pensamiento abstracto, el juicio, el aprendizaje académico y el aprendizaje de la experiencia. Estos producen deficiencias del funcionamiento adaptativo, de tal manera que el individuo no alcanza los estándares de independencia personal y de responsabilidad social en uno o más aspectos de la vida cotidiana, incluidos la comunicación, la participación social, el funcionamiento académico u ocupacional y la independencia personal en la casa o en la comunidad (American Psychiatric Association, 2014). Para lograr una mayor independencia funcional y participación social, estas personas requieren de apoyos especializados terapéuticos y pedagógicos, entre otros. Es necesaria la adecuación de programas educativos o formativos adaptados a sus posibilidades y necesidades, al igual que el desarrollo de estrategias que faciliten el aprendizaje de tareas y actividades de la vida diaria, como auto cuidado, interacción con el entorno y de desempeño de roles dentro de la sociedad. Los apoyos personales son indispensables para su protección y como facilitadores en su aprendizaje y participación social.

46

Discapacidad psicosocial (mental). Resulta de la interacción entre las personas con deficiencias (alteraciones en el pensamiento, percepciones, emociones, sentimientos, comportamientos y relaciones, considerados como signos y síntomas atendiendo a su duración, coexistencia, intensidad y afectación funcional) y las barreras del entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad. Estas barreras surgen de los límites que las diferentes culturas y sociedades imponen a la conducta y comportamiento humanos, así como por el estigma social y las actitudes discriminatorias. Para lograr una mayor independencia funcional, estas personas requieren básicamente de apoyos médicos y terapéuticos especializados de acuerdo a sus necesidades. De igual forma, para su protección y participación en actividades personales, educativas, formativas, deportivas, culturales, sociales, laborales y productivas, pueden requerir apoyo de otra persona (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015<sup>12</sup>).

Discapacidad múltiple. Hay presencia de dos o más deficiencias asociadas, de orden físico, sensorial, mental o intelectual, las cuales afectan significativamente el nivel de desarrollo, las posibilidades funcionales, la comunicación, la interacción social y el aprendizaje, por lo que requieren para su atención de apoyos generalizados y permanentes. Las particularidades de la discapacidad múltiple no están dadas por la sumatoria de los diferentes tipos de deficiencia, sino por la interacción que se presenta entre ellos. A través de dicha interacción

se determina el nivel de desarrollo, las posibilidades funcionales, de la comunicación, de la interacción social (Secretaría de Educación Pública, Perkins International Latin America & Sense International 2011). (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018)



47

Figura No 5: Diagrama conceptual sobre la discapacidad  
Fuente: Normas para la Inclusión, protección, y atención, de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres. CEPREDENAC, UNICEF.

En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005, se estimó que el 6,3% de la población colombiana tiene alguna discapacidad. Para 2015, sin embargo, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015 determinó una prevalencia del 9,8% de población con discapacidad en el país.

Según el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD), el 79% de la población con discapacidad en Colombia vive en situación de pobreza<sup>13</sup>, lo cual aumenta de forma significativa su vulnerabilidad ante el riesgo de desastres. Esta condición, sumada a las múltiples limitaciones que el entorno plantea para su desarrollo personal, reduce la resiliencia no solo de las personas con discapacidad sino de sus familias y de las comunidades en las cuales están inmersas. Por esta razón, es crucial avanzar en el fortalecimiento de las condiciones y capacidades de las personas con discapacidad como una medida para aumentar la resiliencia local y comunitaria, meta que requiere del compromiso intersectorial y de las personas con discapacidad.

13 Sala Situacional de las Personas con Discapacidad, Ministerio de Salud y Protección Social, febrero de 2018.

En el abordaje del enfoque diferencial, desde la perspectiva de discapacidad, el objetivo de los presentes lineamientos debe contribuir a salvar vidas, proteger la integridad física y mental, así como la dignidad de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia y desastre, a través del fortalecimiento institucional y comunitario.

“Se estima que más de mil millones de personas viven con algún tipo de discapacidad; o sea, alrededor del 15% de la población mundial (según las estimaciones de Resumen Informe mundial sobre la discapacidad de la población mundial en 2010). Esta cifra es superior a las estimaciones previas de la Organización Mundial de la Salud, correspondientes a los años 1970, que eran de aproximadamente un 10%”. (Organización Mundial de la Salud, 2011)

### **2.3.1 Arquitectura institucional de discapacidad**

El Sistema Nacional de Discapacidad –(SND) es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en la Ley 1145 de 2007, y que tienen por objeto impulsar la formulación e implementación de la Política Pública en Discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos. De acuerdo con el Art. 6º de esta Ley, el Sistema “estará integrado a todos los Sistemas Nacionales relacionados con el conjunto de derechos y garantías de la población con y en situación de discapacidad, para lograr una dinámica institucional transversal”.

48

El SND está organizado en 4 niveles:

#### **NIVELES DEL SISTEMA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (Ley 1145 de 2007)**

1. El Ministerio del Interior, como ente rector (Según Decreto 2107 de 2016, que transfirió las funciones antes asignadas al Ministerio de Salud y Protección Social)
2. El Consejo Nacional de Discapacidad – CND – como organismo consultor, asesor institucional, y de verificación, seguimiento y evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad.
3. Los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad - CDD - como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública en Discapacidad.
4. Los Comités Municipales y Locales de Discapacidad - CMD o CLD - como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad.



La instancia de coordinación y concertación inter e intrasectorial de las políticas de la discapacidad emanadas de los Comités de Discapacidad CDD y CMD o CLD son los respectivos Consejos Territoriales de Política Social, CTPS, de los cuales debe hacer parte un representante de la población con o en situación de discapacidad, elegido por cada uno de los respectivos comités territoriales.

### **Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS)**

Se fundamenta en el enfoque de derechos humanos, que comparte los principios de la Convención, con el objetivo de asegurar el ejercicio pleno y en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores (entendidos como asistentes personales). Su vigencia está definida para el período 2013 -2022 y fue adoptada mediante el CONPES 166 de 2013.

Comprende cinco (5) ejes estratégicos con diferentes líneas o ejes:

- Transformación de lo público: Gestión pública-Gestión de la información - gestión del desarrollo normativo
- Garantía jurídica: Acceso a la justicia-Igual reconocimiento como persona ante la Ley.
- Participación en la vida política y pública: Ejercicio de la ciudadanía -Fortalecimiento del movimiento asociativo.
- Desarrollo de la capacidad: Educación -Salud- Habilitación/Rehabilitación-Inclusión laboral y productivo- Turismo – Cultura - Protección social. Recreación, actividad física, deporte.
- Reconocimiento a la diversidad: Igualdad y no discriminación -Accesibilidad / Diseño universal.

49

La Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, se basa en la coordinación y potenciación de las acciones, esfuerzos y recursos del Estado, los particulares con interés en el tema, los organismos de cooperación internacional y la sociedad civil orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población con discapacidad y sus familias, la consolidación de la inclusión de la población con discapacidad y el posicionamiento político “hacia una sociedad inclusiva”.

En tal sentido, es no solo posible sino necesario articular las acciones entre las entidades que integran el Gobierno en el nivel nacional, las instancias territoriales y la comunidad con el objetivo de implementar la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, que permita consolidar la articulación del tema de discapacidad con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el Sistema Nacional de Discapacidad y los demás sistemas e interseccionalidad con otras políticas públicas sociales.

Derivado del diálogo con el Ministerio de Salud y Protección Social, se han identificado

posibles relaciones a partir de los ejes estratégicos de la Política Pública:

- a. Eje Estratégico 1: Transformación de lo público. Abarca el desarrollo normativo, la gestión institucional con entidades como la UNGRD, la articulación de ambos Sistemas, la gestión de información sobre la situación de discapacidad de la población en herramientas como el EDAN y otros registros de información.
- b. Eje Estratégico 3: Participación en la vida política y pública. Hace énfasis en el fortalecimiento del proceso asociativo y la participación en cada una de las instancias, entre ellas habría que contemplar los consejos municipales y departamentales de gestión del riesgo.
- c. Eje Estratégico 4: Desarrollo de la capacidad. Articula toda la oferta bajo el principio de intersectorialidad.
- d. Eje Estratégico 5: Reconocimiento de la diversidad. Incorpora la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad y la adopción del diseño universal en todos los ámbitos. Estos componentes son fundamentales especialmente en los procesos de reducción del riesgo, respuesta ante desastres y recuperación.

### Diseño Universal

50

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley 1346 de 2009 y citado por la Ley 1618 de 2013, el diseño universal se entenderá como “el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten”<sup>14</sup>.

“Una aplicación importante del diseño universal es prever las evacuaciones de emergencia en los edificios. La experiencia a partir de los grandes desastres ha demostrado que las personas con discapacidad y las personas mayores suelen quedar rezagadas (...) El diseño universal también puede contribuir a propiciar las comunicaciones y la prestación de asistencia durante las evacuaciones, con nuevas tecnologías que aseguren que las personas con deficiencias sensoriales y cognitivas reciban toda la información sobre la emergencia en cuestión y no queden rezagadas”. (Organización Mundial de la Salud, 2011)

## 2.3.2 Acciones identificadas para incorporar el enfoque de discapacidad en la gestión del riesgo de desastres

Como resultado del diálogo desde la UNGRD con organizaciones y entidades representadas en el Grupo de Enlace Sectorial (GES) adscrito al Consejo Nacional de Discapacidad, así como organizaciones de la sociedad civil y personas con discapacidad, surgen algunas

<sup>14</sup> Ley 1346 de 2009. Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

acciones generales que deberán ser ajustadas y complementadas de acuerdo con la realidad territorial. Se presentan en el marco de los tres procesos de la gestión del riesgo de desastres.

### **En el marco del proceso de conocimiento del riesgo de desastres**

- 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. Esta información debe construirse y validarse con la participación directa de las personas con discapacidad, a través de organizaciones y comités territoriales, en articulación con las instituciones pertinentes y con la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.
- 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: accesibilidad (física, oportunidades, información y conocimiento), participación y liderazgo, mayor exposición a amenazas recurrentes, violencia, entre otros.
- 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.

51

### **En el marco del proceso de reducción del riesgo de desastres**

- 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.

### **En el marco del proceso de manejo de desastres**

- 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. Permite a los tomadores de decisiones optar por acciones pertinentes en materia de los servicios de respuesta y para

## El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:

etnia, género y discapacidad

la recuperación, apoyándose en datos basados en la evidencia de los daños producidos por el desastre, así como en la identificación de las posibles consecuencias negativas en la salud de la población, entre ellas el incremento de las discapacidades entre la población afectada.

- Adecuar los protocolos de preparación, respuesta y recuperación, para prever las situaciones que pueden enfrentar particularmente las personas con discapacidad. (Por ejemplo, atención especializada en salud, adecuación de medios y lenguajes para acceso a la información clave, ayuda de personas o de elementos de soporte como prótesis, condiciones de acceso seguro a albergues y puntos de atención, entre otros).
- 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.

Otras acciones específicas han sido identificadas por el Grupo de Gestión en Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social, como parte del diálogo con la UNGRD para el desarrollo de los lineamientos de enfoque diferencial y de género.

52

ACTORES	ACCIONES	TRANSVERSALES
<p><b>Personas con Discapacidad (PcD), familia, cuidadores y comunidad.</b></p>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Participación con incidencia de las PcD en todas las fases de la gestión del riesgo.</li> <li>-Empoderamiento y desarrollo de capacidades de las PcD.</li> <li>-Desarrollo de estrategias: Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC), Resiliencia.</li> <li>-Socialización de gestión inclusiva a las PcD.</li> <li>- Conocimiento del territorio, características y necesidades.</li> <li>-Participar en el desarrollo de instrumentos y estrategias diferenciales de comunicación permanente con todos los actores locales en la gestión del riesgo.</li> </ul>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Simulacros y planes de evacuación, emergencias y desastre inclusivo.</li> <li>- Establecer conjuntamente medios, formas y estrategias de comunicación diferenciada entre los actores y gobierno local frente a la gestión incluyente del riesgo y por diferentes medios de comunicación.</li> <li>-Fortalecimiento de la accesibilidad, seguridad y diseño universal.</li> <li>-Educación y capacitación permanente sobre el riesgo inclusivo.</li> <li>-Personas con discapacidad capacitada y conocedores de los riesgos y consecuencias de los eventos.</li> <li>-Información, comunicación, incidencia, materiales y medios de comunicación accesible e incluyente.</li> <li>-Promover la implementación del enfoque diferencial en todos los procesos y gestión del riesgo.</li> <li>- Construir y formular planes, programas proyectos en gestión inclusiva del riesgo.</li> <li>- Elaborar planes de contingencia para las PcD.</li> </ul> <p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la Investigación sobre riesgo inclusivo.</li> <li>-Transversalizar el componente de Discapacidad en todas las acciones sectoriales.</li> <li>- Incluir a los animales de asistencia, guías o rescate para la entrega de alimentos y</li> </ul>
<p><b>Todos los sectores sociales locales</b></p>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Diagnóstico y caracterización unificada y actualizada de las PcD en el territorio.</li> <li>-Identificación de necesidades de las PcD.</li> <li>-Protección de e niños,niñas, mujeres, PcD y personas mayores contra todo tipo situaciones de abuso y violencia sexual, maltrato, abandono y otras eventualidades.</li> <li>-Acompañamiento psicosocial a las PcD.</li> <li>- Facilitar el acceso de las PcD junto a sus cuidadores, familiares, grupos de referencia y comunitarios.</li> <li>-Desarrollar documentos técnicos o guías para la inclusión de las PcD en la gestión del riesgo conforme particularidades territoriales.</li> </ul>	

	<p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión y acceso a educación y a los servicios de agua, electricidad, saneamiento básico e higiene.</li> <li>- Acceso a la seguridad alimentaria, nutrición y medio de vida.</li> <li>-Adoptar guías e instrumentos operativos y de Política conforme las particularidades del Territorio.</li> <li>- Elaborar planes de respuesta y contingencia conforme competencias sectoriales.</li> </ul>	<p>asistencia veterinaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Incluir el enfoque diferencial y la variable discapacidad en todas las acciones de gestión del riesgo y sistemas de información.</li> <li>-Búsqueda permanente y actualizada con redes, grupos y medios virtuales para el desarrollo del riesgo inclusivo en el mundo.</li> </ul>
<p><b>Sector Salud</b></p>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso a la atención integral en salud, servicios médicos, suministros de medicamentos, productos de apoyo y otras necesidades y particulares de salud de las PcD.</li> <li>-Gestionar la implementación, instalación y acondicionamiento de hospitales, IPS y establecimientos de salud seguros.</li> <li>-Vincular a la población con discapacidad en el Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS).</li> <li>-Actualización del Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD).</li> <li>-Desarrollar instrumentos técnicos para la rehabilitación en salud.</li> </ul> <p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Desarrollar instrumentos y planes de contingencia de los servicios de salud en caso de desastres.</li> <li>- Organizar los servicios para la atención masiva de víctimas.</li> <li>- Articular acciones con aseguradores (EAPB)<sup>15</sup> y Prestadores (IPS)<sup>16</sup></li> <li>-Desarrollar acciones de Primeros Respondientes en Salud.</li> <li>-Según magnitud del evento, articular acciones con el Centro Regulador de Urgencias y Emergencias (CRUE).</li> </ul>	<p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión y organización de recursos económicos, físicos, técnicos, comunicacionales, y tecnológicos.</li> <li>-Articulación de acciones intersectoriales.</li> <li>-Ajustes y monitoreo de los eventos, revisión permanente de las acciones y sus fases.</li> <li>- Coordinar todas las acciones con el gobierno o autoridad local, o líder de los procesos.</li> <li>- Desarrollar estrategias como Sistema Comando de Incidentes (SCI) que coordina a los organismos y entidades de socorro y apoyo y velar por el adecuado cumplimiento de normas y procedimientos preestablecidos.</li> <li>-Determinar los puntos de encuentro, personas de apoyo para la movilización de las PcD y alberges temporales previamente.</li> <li>-Identificar los líderes de cada albergue y determinar funciones responsabilidades y establecer con apoyo de las autoridades y organizaciones de socorro las responsabilidades.</li> <li>- En albergues temporales establecer orientaciones claras para la utilización de los espacios habitacionales, baños, cocinas, espacios de recreación y de atención, así como mecanismos de alarmas (pitos, sirenas, entre otros), para alertar a la comunidad sobre posibles casos de abuso, violencia sexual e intrafamiliar.</li> </ul>
<p><b>Autoridad Local: Alcaldes y Gobernadores</b></p>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Liderar los procesos de gestión inclusiva.</li> <li>-Gestión de la información y monitoreo de la inclusión.</li> <li>-Geoidentificación de las PcD y caracterización en el territorio.</li> <li>-Preparación diferencial y acceso a los albergues temporales, vestido y organización de ayudas humanitarias.</li> <li>-Promover el riesgo inclusivo en las políticas y programas locales.</li> <li>-Fortalecer la gestión inclusiva en los</li> </ul>	

<sup>15</sup> EAPB: Entidades Administradoras de Planes de Beneficios.

<sup>16</sup> IPS: Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud

## El Enfoque Diferencial en la Gestión del Riesgo de Desastres:

etnia, género y discapacidad

54

	<p>grupos organizados de PcD, Comités de Discapacidad y de Políticas Sociales.</p> <p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinar las acciones en el territorio.</li> <li>- Conocimiento amplio del territorio, características y necesidades.</li> <li>- Dirigir, elaborar y socializar el mapa de riesgo en el territorio.</li> <li>-Asignación de recursos económicos.</li> <li>-Implementar la accesibilidad, transporte, movilización y adecuación de vías.</li> <li>- Organizar equipos de respuestas.</li> <li>-Identificar y socializar la oferta institucional social y del riesgo en el territorio.</li> <li>-Realizar seguimiento, actualización y ajustes necesarios a las acciones, planes, programas y proyectos de la gestión del riesgo.</li> <li>- Analizar la información para la toma de decisiones.</li> </ul>
<b>Gobierno Nacional</b>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promulgar marcos normativos que favorezcan la gestión del riesgo inclusivo</li> <li>-Formulación y desarrollo de políticas inclusivas.</li> </ul> <p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Asignación de recursos necesarios.</li> <li>-Elaborar instrumentos metodológicos para la gestión del riesgo.</li> <li>-Coordinar acciones con las direcciones locales conforme a las competencias sectoriales.</li> <li>- Gestionar los recursos para la recuperación y rehabilitación posterior al evento o desastre.</li> </ul>
<b>Sectores privados, Organismos de Socorro, Policía, Bomberos y/o ONG</b>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Conocer la geoidentificación de las PcD y características particulares.</li> <li>-Gestionar ayudas humanitarias a las PcD.</li> <li>- Proveer equipos o unidades de respuestas a las PcD.</li> </ul> <p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión y provisión de Recursos.</li> </ul>
<b>Organismos Internacionales</b>	<p><b>Acciones Inclusivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Compartir experiencias, aprendizajes y lecciones regionales sobre riesgo inclusivo.</li> <li>- Proveer ayudas humanitarias conforme necesidades específicas de las PcD.</li> </ul> <p><b>Acciones Generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Movilizar a equipos regionales de respuesta</li> </ul>

	<p>a desastres según necesidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Brindar apoyo al Gobierno Nacional o local, en temas como evaluación de necesidades, operaciones de socorro en agua, alimentación y seguridad alimentaria, salud, albergue, etc.</li> <li>- Proveer equipamiento y suministros estratégicos para la intervención en el desastre, tales como equipos para la logística, transporte y comunicaciones.</li> </ul>	
--	---	--

### 2.3.3 Procedimientos específicos según tipo o subcategoría de discapacidad<sup>17</sup>

TIPO DE DISCAPACIDAD	APOYOS ESPECIFICOS	APOYOS GENERALES
<b>Física</b>	<p>Proveer productos de apoyo como prótesis (piernas o brazos artificiales que reemplazan miembros), órtesis (apoyo u dispositivos externos), sillas de ruedas, bastones, caminadores o muletas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El suministro de ayudas técnicas o productos de apoyos deben cumplir el proceso de prescripción, productos sobre medidas, adaptación y entrenamiento, rehabilitación.</li> <li>-Identificación y asignación de personas de apoyo o grupo de referencia.</li> </ul>
<b>Visual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bastones de orientación.</li> <li>- Lentes o lupas.</li> <li>-Programas lectores de pantalla y/o magnificadores</li> <li>- Uso de textos en Braille.</li> <li>- Macrotipo (Impresión ampliada en tamaño de textos, imágenes, gráficos, entre otros).</li> <li>- Audio descripción. (Complementa el contenido visual de materiales audiovisuales con descripciones sonoras).</li> <li>- Aplicación de software lectores de pantalla para ciegos o personas con visión reducida como el JAWS (Licencia libre para Colombia).</li> <li>-Uso de alarmas vibratorias y sonoras, información auditiva, señales informativas, orientadoras y de prevención de situaciones de riesgo, con colores de contraste, pisos con diferentes texturas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comunicación aumentativa y alternativa permiten que personas con dificultades de comunicación puedan relacionarse e interactuar con los demás, complementan el lenguaje oral con imágenes, pictogramas y/o señas. Sustituyen o apoyan al lenguaje oral cuando éste no es comprensible o está ausente.</li> <li>-Desarrollo de rutas de información y evacuación accesibles, según señalética y normativa establecida.</li> <li>- Eliminación de barreras físicas, actitudinales, comunicacionales y tecnológicas.</li> <li>-Facilitación de espacios físicos y transporte accesible.</li> <li>-Promover actitudes y prácticas incluyentes para las PcD.</li> <li>-Realización de ajustes razonables.</li> </ul>
<b>Auditiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Productos de apoyo (Audífonos, implante coclear, sistema FM, entre otros.)</li> <li>- Subtitulación (Información textual, que acompaña a los diálogos y elementos sonoros relevantes en material audiovisual).</li> <li>- Intérprete y uso de lengua de señas colombiana.</li> <li>- Uso del Centro de Relevó (MinTIC-Requiere conectividad y equipo de cómputo)</li> <li>- Uso de alarmas vibratorias, luces estroboscópicas y/o luminosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Brindar apoyos para la toma de decisiones.</li> <li>-Garantizar la capacidad jurídica de las PcD.</li> <li>-En los casos de procedimientos invasivos y de riesgo significativo realizar el consentimiento informado.</li> <li>-Plataformas y sitios web usables y accesibles.</li> </ul>

<sup>17</sup> Aporte del Grupo de Gestión en Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social. Julio, 2018.

<b>Sordoceguera</b>	-Guía intérprete. -Uso de alarmas vibratorias.
<b>Intelectual</b>	-Uso de lenguaje sencillo con información simple, utilizando frases simples y relativamente cortas. -Uso de comunicación coloquial y voz activa. -Sea directo, específico y concreto. - Uso de pictogramas y/o señas universales.
<b>Psicosocial (Mental)</b>	-Apoyos especializados terapéuticos y pedagógicos.
<b>Múltiple</b>	-Uso de los anteriores según necesidad y tipo de discapacidad.

### 2.3.4 Medidas generales de atención a personas con discapacidad en emergencias y desastres

En este apartado se incluyen solamente las acciones directas que deben observarse para la atención a las personas con discapacidad por ser sujetos de especial protección en situaciones de emergencia y desastre por el personal de salud médico o paramédico y en relación a los eventos de origen natural o antrópico no intencional:

56

#### Medidas de protección para personas con discapacidad visual

- Identifíquese con claridad y ofrezca su ayuda.
- Ofrezca su brazo u hombro, según prefiera, no tome su brazo a la PcD ni del bastón ya que ellos se guían por los movimientos de su cuerpo.
- Si necesita usar una escalera, ubique la mano de la PcD en los pasamanos.
- Utilice palabras claras como izquierda, derecha, adelante, atrás, arriba, abajo.
- En el caso de que la PcD requiera de atención médica se debe pedir ayuda inmediatamente a las instituciones de emergencia o responsables.

#### Medidas de protección para personas con discapacidad auditiva

- Informe a la persona con discapacidad auditiva sobre la situación o emergencia con un leve toque en el hombro o por un sistema de alerta con banderas, tarjetas por colores o imágenes, vibratorias, luces estroboscópicas y/o luminosas una vez se le informe al PcD previamente
- Utilice una linterna para señalar donde se encuentra y facilite la lectura de labios en caso de suspensión del fluido eléctrico.
- Ofrezca ayuda y espere que sea aceptada.



- Sitúese frente a la persona y establezca contacto visual, hable en forma clara y sencilla, despacio, articulando cada palabra para una mejor comprensión.
- Si la persona no entiende, intente escribir lo que quiere decir con letras grandes, de imprenta y claras.
- Si resulta difícil entender lo que la persona quiere decir, pídale que lo repita o lo escriba.
- Verifique si el dispositivo de audición se encuentra en buenas condiciones.

### **Medidas de protección para personas con discapacidad física**

- Identifíquese inmediatamente y ofrezca su ayuda.
- Ayude a la evacuación de manera ordenada y segura comprobando si hay obstáculos en el camino.
- Movilice a la persona con discapacidad física guiándola cuidadosamente, no empuje a otras personas que transitan por la ruta de evacuación.
- Emplee técnicas de apoyo al evacuar a la persona con discapacidad según:

#### **Persona con discapacidad física, o usuarios de sillas de ruedas**

- Solicite apoyo de otras personas en el caso de subir o bajar gradas para el manejo de silla de ruedas.
- Sujete y baje de espaldas a la persona con discapacidad física que utilice silla de ruedas garantizando su seguridad.
- Utilice una linterna en la silla de ruedas en caso de suspensión del fluido eléctrico, así podrá contar con iluminación alterna.
- En caso de no poder movilizar a la persona en su silla de ruedas, puede realizar un levantamiento con ayuda de otra persona (Técnica de levantamiento con “silla de brazos”).

57

#### **Persona con discapacidad física muletas, prótesis u otros productos de apoyo**

- Si la persona se moviliza con ayuda de muletas, bastones o andadores usualmente está en la capacidad de bajar o subir con cierta rapidez, no obstante debe evaluar la situación y la capacidad de la persona.
- No toque sus muletas pues son su punto de apoyo al evacuar a una zona segura.
- En caso de quedarse atrapado en los escombros utilice un silbato o algún implemento que genere sonido.
- Procure ser descriptivo acerca de lo que esté sucediendo, no lo abandone. Se debe pedir ayuda inmediata a las instituciones de emergencia.

#### **Medidas de protección para personas con discapacidad intelectual**

- Explique lo que está sucediendo, de la manera más sencilla posible, procure generar

calma, confianza y ofrezca ayuda.

- De instrucciones cortas, claras y sencillas, tanto a la PcD como a su acompañante, si está presente.
- Tenga mucha paciencia, para comprender lo que dice y lo que necesita.
- Evite los movimientos bruscos durante el transporte o movilización al evacuar a una zona segura.
- Usualmente estas personas caminan despacio, de modo que procure mantener una caminata rápida sin necesidad de empujarle.
- En el caso de que la persona con discapacidad requiera de atención médica se debe pedir ayuda inmediata a las instituciones de emergencia.

### Marco normativo:

- Constitución Política de 1991 (Artículos 13, 47, 54, 68)
- Ley 361 de 1997. (Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones)
- Ley 1145 de 10 de Julio de 2007 (Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones). Busca garantizar la articulación de las políticas, los recursos y la atención a las Personas con Discapacidad en el nivel nacional y territorial.
- Ley 1346 de julio 31 de 2009. (Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”)
- Resolución 3317 del 17 de octubre de 2012. (“Por medio de la cual se reglamenta la elección y funcionamiento de los comités territoriales de discapacidad establecidos en la Ley 1145 de 2007”)
- Ley 1618 del 27 de feb. de 2013. (Ley estatutaria “por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”). Artículo 10, numeral 1 F: “Asegurar que el Sistema de Prevención y Atención de Desastres y Ayuda Humanitaria, diseñe lineamientos y acciones de atención para asistir en igualdad de condiciones a las personas con discapacidad en situaciones de desastres y emergencia humanitaria.”
- Circular 040 de 2015, (Lineamientos en salud para la gestión de alojamientos temporales en punto 1.7 establece la identificación de necesidades especiales de atención por causas físicas o mentales, de conformidad con el enfoque diferencial). Ministerio de Salud y Protección Social, UNGRD e INS.

### Instrumentos Internacionales:

- Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación

contra las personas con discapacidad – OEA (1999)

- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -PcD Aprobada por la ONU en el año 2006 y entró en vigor en el año 2008. (Artículo 11. Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias: Medidas necesarias para garantizar la seguridad y la protección de las PcD en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales)
- “Declaración de Cartagena 2018: (Item en relación con la gestión inclusiva del Riesgo: Reconociendo el impacto desproporcionado de los desastres en mujeres y niñas, niños y jóvenes y otros grupos vulnerables, y su importancia como agentes de cambio, y la necesidad de aplicar un enfoque de equidad, inclusivo y participativo, a la reducción del riesgo de desastres para reducir el impacto social, económico y psicológico de tales eventos.”

### **Normas técnicas de accesibilidad al medio físico:**

- NTC 4139: Símbolo Gráfico. Características Generales.
- NTC 4140: Edificios, Pasillos, Corredores. Características Generales.
- NTC 4143/4/5: Edificios, Rampas Fijas, Señalización, Escaleras.
- NTC 4201: Edificios, equipamientos, bordillos, pasamanos y agarraderas.
- NTC 4279: Espacios Urbanos y Rurales. Vías De Circulación Peatonales Planas.
- NTC 4695: Señalización Para Tránsito Peatonal en el Espacio Público Urbano.
- NTC 4774: Espacios urbanos y rurales. Cruces y puentes peatonales.
- NTC 4902: Cruces peatonales a nivel. Señalización sonora para semáforos peatonales.
- NTC 4904: Estacionamientos Accesibles
- NTC 4960: Edificios. Puertas Accesibles.
- NTC 4961: Elementos Urbanos y Rurales. Teléfonos Públicos Accesibles.
- NTC 5017: Edificios. Servicios Sanitarios Accesibles.
- NTC 6047: Espacios de Servicio al Ciudadano en la Administración Pública. También incluye un capítulo al tema de señalización: tipo de señales, altura, colores, iluminación.

59

### **Otras Normas Técnicas de accesibilidad, construcciones y Ayudas Técnicas**

- NTC 1461: Se establecen los colores, ubicación, tipos de señal y materiales en señalización. Prevención de accidentes y riesgos contra la salud y situaciones de emergencia.
- NTC 4407: Contiene las características particulares en los vehículos automotores destinados al transporte público colectivo incluye personas con movilidad reducida.
- NTC 4595: Planeamiento y diseño de Instalaciones y Ambientes Escolares.
- NTC ISO 9999: Ayudas técnicas para personas con limitación.
- NSR-10. El Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente.

# 3

**PREGUNTAS ORIENTADORAS  
PARA INCORPORAR DEL  
ENFOQUE DIFERENCIAL  
EN LA GESTIÓN DEL RIESGO  
DE DESASTRES A NIVEL LOCAL**

Si bien las consideraciones descritas anteriormente deben ser tenidas en cuenta para avanzar en los procesos de articulación nacional y trabajo mancomunado para la implementación de políticas públicas, desde el ámbito local deben generarse orientaciones puntuales para que los actores encargados puedan incorporar el enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres. En este sentido se presenta a continuación algunas preguntas orientadoras que pueden servir para que desde los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres identifiquen y promuevan acciones que efectivamente motiven dicha incorporación.

### **Con relación a los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo de Desastres**

- 1) ¿El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD) está integrado al menos por un 40% de mujeres, cuenta representantes de comunidades étnicas o personas en condición de discapacidad?
- 2) ¿Existe una comisión de trabajo para abordar el enfoque diferencial dentro de la estructura del CMGRD, con reuniones y plan de trabajo?
- 3) ¿La Estructura y funcionamiento del CMGRD, toma decisiones considerando la perspectiva e intereses de las mujeres, comunidades étnicas, y personas con discapacidad en sus acciones?
- 4) ¿Los roles y responsabilidades asignados dentro de la estructura del CMGRD son asignados en función de las capacidades, competencias y perfiles profesionales independientemente del sexo, etnia y condición física?
- 5) ¿Los miembros del CMGRD tienen conocimientos, están capacitados o formados sobre aspectos relacionados con la gestión del riesgo y el enfoque diferencial?
- 6) ¿Desde los CMGRD se tiene conocimiento y se trabaja articuladamente con otras instancias locales encargadas de trabajar el tema de género, discapacidad y etnia?

61

### **Con relación al Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres**

- 1) ¿El Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (PMGRD) ha sido elaborado con la participación activa de mujeres, personas con discapacidad, comunidades étnicas, líderes y/o organizaciones locales que trabajan en temas de género e incluye un análisis de vulnerabilidades ante amenazas de origen natural, socio natural o antrópico no intencional diferenciado para hombres, mujeres, niños y niñas, personas con discapacidad y comunidades étnicas?
- 2) ¿Este plan incluye dentro de su componente programático objetivos y lineamientos para reducir las brechas de género, mejorar la situación de vulnerabilidad de las mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad, reconociendo y fortalecimiento de sus capacidades específicas?
- 3) ¿El PMGRD incluye algún tipo de acción de articulación con políticas municipales de género, discapacidad y etnia?

- 4) ¿Existen las facilidades para que las mujeres, comunidades indígenas y población con discapacidad puedan participar en las estructuras en igualdad de condiciones en los CMGRD?

### **Con relación a la recopilación de información municipal**

- 1) ¿En el municipio es práctica habitual el registro desagregado por sexo y edad, etnia y población con discapacidad y se hace un análisis diferenciado para la toma de decisiones para gestionar el riesgo de desastres?
- 2) ¿Los formatos EDAN aplicados a nivel municipal, incluyen aspectos de género, población con discapacidad y etnia, con datos desagregados por sexo y por edad?

### **Con relación a la Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias**

- 1) ¿Se orientan disposiciones para garantizar la participación equitativa de hombres, mujeres, población con discapacidad y población étnica en acciones de preparación y respuesta?
- 2) ¿Se orientan acciones de preparación y atención de respuesta teniendo en cuenta las mujeres, población con discapacidad y población étnica?
- 3) ¿Se indican estereotipos o roles de género que deben evitarse en los procesos de preparación y respuesta?
- 4) ¿Se orientan la desagregación de datos por sexo y edad para las acciones de preparación y respuesta?
- 5) ¿Las brigadas tienen una participación equilibrada y están integradas con al menos un 40% de personas de cada sexo?
- 6) ¿Hay mujeres brigadistas en cargos de liderazgo y coordinación?
- 7) Las brigadas cuentan con dotación de equipos personales de protección en función de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.
- 8) ¿Se han realizado simulacros con población con discapacidad y comunidades étnicas?

62

### **Con relación a los Sistemas de Alerta Temprana (SAT)**

- 1) ¿Los roles y responsabilidades dentro de los SAT son asignados en función de las competencias y habilidades de sus integrantes independientemente de su sexo, etnia o condición física?
- 2) Las rutas de evacuación del SAT municipal se han diseñado considerando las necesidades diferenciadas y características de hombres y mujeres por separado así como las personas con discapacidad.
- 3) Los medios utilizados para divulgar la alerta son apropiados para que tanto hombres como mujeres, comunidades étnicas y personas con discapacidad reciban el mensaje en igualdad de condiciones.

## **Con relación a los Alojamientos Temporales**

- 1) ¿La localización, características y división de espacios de los albergues temporales es apropiada para garantizar la privacidad y seguridad de mujeres, niñas y población con discapacidad?
- 2) ¿Dentro del grupo encargado de coordinar los albergues se cuenta al menos con una persona con conocimiento sobre el enfoque diferencial y al gestión del riesgo de desastres?
- 3) ¿Durante los últimos dos años se ha desarrollado algún taller de capacitación en temas de enfoque diferencial y gestión del riesgo dirigido a personas encargados de la coordinación de los alojamientos temporales?
- 4) ¿La guía o manual de albergues integra directrices claras y acciones concretas para la gestión con enfoque diferencial?

# Bibliografía

ACPEM. (Julio de 2018). <http://www.equidadmujer.gov.co>. Obtenido de <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Paginas/mecanismos-territoriales.aspx>.

Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres.

CNOA. (27 de Julio de 2018). <http://convergenciagnoa.org>. Obtenido de <http://convergenciagnoa.org/quienes-somos/>

Constitución Política de Colombia. (1991).

Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006).

DANE. (2007). Colombia, una nación multicultural.

Decreto 3012 de 2005. (s.f.).

Decreto 3770 de 2008. (s.f.).

DNP. (2012). Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. Departamento Nacional de Planeación.

Federación Maranatha. (27 de Julio de 2018). <http://www.mundogitano.net>. Obtenido de <http://www.mundogitano.net/index.php/es/asociaciones/america/111-prorrom-colombia.html>

**64** Ley 1145 de 2007. (s.f.).

Ley 1523 de 2012. (s.f.).

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. (s.f.).

Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas. (23 de Julio de 2018). Obtenido de <http://www.mpcindigena.org/index.php/nosotros/integrantes-de-la-mpc>.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Guía de gestión territorial en discapacidad para alcaldes y gobernadores.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Resolución 583 de 2018.

Ministerio del Interior. (Septiembre de 2017). <https://www.datos.gov.co>. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-ge-nas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm>.

Ministerio del Interior. (27 de Julio de 2018). <http://siic.mininterior.gov.co>. Obtenido de <http://siic.mininterior.gov.co/content/cit>

Ministerio del Interior. (Junio de 2018). <https://www.datos.gov.co>. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/dataset/Consejos-Comunitarios-Inscritos-en-la-Direcci-n-de/q8ty-hsqj>

Montealegre M., D. y. (2011). Acción sin daño y construcción de paz. Enfoques diferenciales de género y etnia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

ONIC. (27 de Julio de 2018). [www.onic.org.co](http://www.onic.org.co). Obtenido de <http://www.onic.org.co/consejeria-mayor-de-gobierno/consejeria-mayor>.

ONU MUJERES. (2017). ONU Mujeres ante los contextos de crisis y emergencias en América Latina y el Caribe

OPIAC. (27 de Julio de 2018). <https://opiac.org.co>. Obtenido de <https://opiac.org.co/quienes-somos/>

OPS/OMS. (2014). Recomendaciones para la participación de poblaciones indígenas en la reducción del riesgo de desastres.



Organización Mundial de la Salud. (2011). Informe Mundial sobre la Discapacidad.

PNUD. (Octubre de 2010). Género y Desastres.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). Guía de Gestión Territorial en Discapacidad para Gobernadores y Alcaldes. Ministerio de Salud y Protección Social.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Plan Nacional de Mejoramiento de la Calidad en Salud. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). Lineamientos Nacionales de Rehabilitación Basada en la Comunidad - RBC.

Ministerio de Salud y Protección Social (2017). Lineamiento política pública de salud mental para Colombia. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Resolución 1904 de 2017. Por medio de la cual se adopta el reglamento en cumplimiento de lo ordenado en la orden décima primera de la sentencia T-573 de 2016 de la Corte Constitucional y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Resolución 583 de 2018. Por la cual se implementa la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad – RLCPD. Bogotá: Autor.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Minisitio web sobre discapacidad, ver: <https://www.minsalud.gov.co/proteccion-social/promocion-social/Discapacidad/Paginas/discapacidad.aspx>

Soares, & Murillo-Licea D, 2013. Gestión del riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México, Cuadernos de Desarrollo Rural, 10 (72) 181-199

# ANEXO 1.

## Programas PNGRD frente al Enfoque Diferencial y de Género. OBJETIVO ESTRATÉGICO 2

No.	Proyecto	Objetivo	Meta	Responsable	Plazo
2.1.2	Gestión del riesgo de desastres en instrumentos de planificación del desarrollo de territorios indígenas y comunidades negras.	Acompañar la formulación del componente de gestión del riesgo de desastres en los instrumentos de planificación de desarrollo de los territorios indígenas y de comunidades negras, a partir del diálogo de saberes y la perspectiva étnica.	Instrumentos de planificación del desarrollo de territorios indígenas y comunidades negras con el componente de gestión del riesgo de desastres incorporado.	Min Interior	LARGO

## 66 OBJETIVO ESTRATÉGICO 5

No.	Proyecto	Objetivo	Meta	Responsable	Plazo
5.2.5	Formación a entidades del SNGRD para el diseño, implementación y evaluación de estrategias de gestión del riesgo con enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género	Capacitar a los funcionarios de las entidades del SNGRD en el enfoque diferencial, de diversidad cultural y de género para diseñar, implementar y evaluar las estrategias de atención antes durante y después de la emergencia	Entidades pertenecientes al SNGRD capacitadas	UNGRD	Corto, mediano y largo
5.3.1	Lineamientos para la incorporación del enfoque diferencial en la gestión del riesgo de desastres	Diseñar y socializar los lineamientos para la gestión del riesgo de desastres con grupos poblacionales específicos en el territorio colombiano	Lineamientos para la gestión del riesgo de desastres con grupos poblacionales específicos diseñados y socializados	UNGRD	Mediano
5.3.2	Poblaciones gestionando el riesgo	Diseñar e implementar estrategias participativas con enfoque diferencial dirigidas a fortalecer el conocimiento que tiene las poblaciones sobre los riesgos en su entorno, su reducción y la preparación de la respuesta ante eventuales emergencias y desastres	Estrategias participativas diseñadas e implementadas con 8 grupos poblacionales	UNGRD	Mediano

5.3.3	Prácticas y saberes étnicos para la gestión del riesgo de desastres	Diseñar e implementar una estrategia nacional que promueva el reconocimiento y fortalecimiento de saberes y practicas ancestrales de la población en general y en particular de las comunidades indígenas, afrocolombianas, negras, raizales, palenquearas y Rrom frente al riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y cambio climático	3 estrategias elaboradas de manera participativa y enmarcada dentro de los parámetros de enfoque étnico, diseñadas e implementadas.	Min Interior Min Cultura	Mediano
5.3.4	Implementación de rutas de evacuación dirigidas a población en condición de discapacidad	Instalar rutas de evacuación en las edificaciones indispensables dirigidas a la población en condición de discapacidad	34 ciudades del país con rutas de señalización de evacuación en las edificaciones indispensables para la población en condición de discapacidad instaladas	Entidades Territoriales	Largo
5.3.5	Participación social y comunitaria para la toma de decisiones en gestión del riesgo de desastres	Promover la participación social y comunitaria en la toma de decisiones y seguimiento para la gestión del riesgo de desastres en las entidades territoriales	Acciones de promoción y seguimiento a la participación social y comunitaria implementadas	UNGRD	Largo
5.5.2	Información, Educación y Comunicación (IEC) para conocer el riesgo y reducirlo	Implementar estrategias de información, educación y comunicación (IEC) para que las comunidades y en general todos los habitantes del país conozcan todos los riesgos que enfrentan y las alternativas para disminuir su vulnerabilidad (relación con el territorio, aseguramiento, preparación ante la amenaza)	Estrategias de información, educación y comunicación (IEC) diseñada e implementada	UNGRD	Largo
5.5.4	Módulo virtual para la formación en gestión del riesgo de desastres dirigido a niños, niñas y adolescentes	Diseño y creación de un módulo virtual en formación en gestión del riesgo de desastres para el fortalecimiento de la cultura de la gestión del riesgo de desastres en la población de niños, niñas y adolescentes	1 módulo virtual de gestión del riesgo de desastres diseñado y creado	MinTic UNGRD	Mediano



Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres  
Av. Calle 26 No. 92 - 32, Edificio Gold 4 - piso 2  
Línea gratuita de atención: 01 8000 11 32 00  
PBX: (57 1) 5529696  
Bogotá D.C. - Colombia

[www.gestiondelriesgo.gov.co](http://www.gestiondelriesgo.gov.co)

 @ungrd |  GestionUNGRD

 UNGRD Gestión del Riesgo de Desastres

LA  
PREVENCIÓN  
ES DE **TODOS**