



Perspectiva de género para la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial municipal^a

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría^b ■ Lina María Estrada Jaramillo^c

Resumen: La gestión del riesgo de desastres tiene como máxima la protección de derechos, finalidad que adquiere respaldo en diversas figuras jurídicas y políticas, nacionales e internacionales. En las internacionales se reúnen de manera dispersa elementos de una perspectiva de género con el fin de gestionar el riesgo de desastres al rescatar el rol de la mujer, contenido que no se refleja en el desarrollo legal ni reglamentario colombiano a pesar de la naturaleza de determinante de superior jerarquía que tiene la gestión del riesgo de desastres para los planes de ordenamiento territorial (POT). El artículo transita cronológicamente por las disposiciones internacionales que integran la gestión del riesgo de desastres al orden interno, rescata y valora aquellas que motivan la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, y las analiza desde una metodología con perspectiva de género en procura de motivar su incorporación en los POT municipales y aclarar los alcances que dicha perspectiva debe tener en el ordenamiento territorial.

Palabras clave: gestión del riesgo de desastres; perspectiva de género; mujer; normas internacionales; plan de ordenamiento territorial

Fecha de recepción: 5 de junio de 2019 **Fecha de evaluación:** 26 de septiembre de 2019

Fecha de aprobación: 26 de septiembre de 2019

-
- a Producto final del proyecto de investigación “Enseñanza y aprendizaje clínico del derecho en la Universidad Pontificia Bolivariana-Segunda Fase”, adscrito al Grupo de Investigación en Derecho, en la línea de investigación “Derecho, Sociedad y Mercado”, de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, así como de las reflexiones adelantadas por el coautor en el eje “Acceso a la Justicia Ambiental”, en su calidad de delegado de la Universidad Católica Luis Amigó en la Red de Derechos de Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Asuntos Ambientales. Artículo de investigación.
 - b Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana y Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Universidad Católica Luis Amigó. Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Luis Amigó. Miembro de la Red de Derechos de Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Asuntos Ambientales. Correo electrónico georgevas19@hotmail
 - c Abogada de la Universidad de San Buenaventura, sede Medellín. Especialista en Derecho de Familia de la Universidad Pontificia Bolivariana. Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Docente investigadora de la Universidad Pontificia Bolivariana sede Medellín. Correo electrónico lina.estrada@upb.edu.co

Cómo citar: Vásquez Santamaría, J. E., & Estrada Jaramillo, L. M. (2020). Perspectiva de género para la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial municipal. *Prolegómenos*, 23(45). <https://doi.org/10.18359/prole.4144>

Gender Perspective for Disaster Risk Management in Municipal Land Use Planning

Abstract: The key principle of disaster risk management is the protection of rights, as supported by various national and international, legal and political models. International models dispersedly gather gender perspective elements to manage the risk of disasters by reviving the role of women. However, this is not reflected in Colombian legal or regulatory development despite the highly determining nature of disaster risk management for land use plans (POTs). The article chronologically reviews the international provisions that integrate disaster risk management into the internal system, recovers and assesses those that motivate the incorporation of a gender perspective into disaster risk management, and analyzes them from a gender perspective-based method to encourage its incorporation into municipal POTs and clarify its scope within land-use planning.

Keywords: Disaster risk management; gender perspective; woman; international standards; land use planning.

Perspectiva de gênero para a gestão do risco de desastres no ordenamento territorial municipal

Resumo: A gestão do risco de desastres tem como máxima a proteção de direitos, finalidade que ganha apoio em diversas figuras jurídicas e políticas, nacionais e internacionais. Nas internacionais, são reunidos, de maneira dispersa, elementos de uma perspectiva de gênero a fim de administrar o risco de desastres ao resgatar o papel da mulher, conteúdo que não se reflete no desenvolvimento legal nem regulatório colombiano, apesar da natureza de determinante de superior hierarquia que a gestão do risco de desastres tem para os planejamentos de ordenamento territorial (POT). Este artigo transita cronologicamente pelas disposições internacionais que integram a gestão do risco de desastres à ordem interna, resgata e valoriza as que motivam a incorporação da perspectiva de gênero na gestão do risco de desastres, e as analisa com base em uma metodologia com perspectiva de gênero à busca de motivar sua incorporação nos POT municipais e esclarecer os alcances que essa perspectiva deve ter no ordenamento territorial.

Palavras-chave: gestão do risco de desastres; perspectiva de gênero; mulher; normas internacionais; planejamento de ordenamento territorial.

Introducción

En Colombia, el municipio llegó a la década de los noventa del siglo xx como una nueva y redimensionada autoridad, enriquecido jurídicamente por una trayectoria histórica en la que los cambios adoptados lo favorecieron en el marco de la organización administrativa del Estado. La nueva identidad del municipio, como entidad administrativa fundamental (Constitución Política de 1991, art. 311), le exige enfrentar la confluencia de problemáticas en los ámbitos sociales, económicos, culturales y políticos, los cuales con frecuencia concurren en la ciudad como una forma de organización social y expresión de construcción del territorio que demanda planeación y ordenamiento.

A fin de asegurar el adecuado rol del municipio frente a las problemáticas que se entremezclan en su jurisdicción, en Colombia se identifica un creciente desarrollo normativo a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, especialmente en lo relacionado con el ordenamiento territorial. Desde el Decreto 1333 de 1986 y la Ley 9 de 1989, los cuales en materia municipal contienen los antecedentes previos al nuevo orden constitucional, se crea un marco jurídico integrado por normas tales como las dispuestas por la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 y la Ley 1469, ambas del 2011, y la Ley 1537 de 2012.

En este contexto, el ordenamiento territorial se asume como un objeto de naturaleza humana, social y cultural, promotor de la configuración y la recreación de referentes sociojurídicos que lo definen y articulan con figuras como, por ejemplo, el modelo de república central unitaria, la descentralización administrativa organizada desde entidades territoriales con autonomía (por la que el municipio es la base fundamental de la organización territorial), la proximidad a la ciudadanía y el potencial de gestión y emprendimiento de una gobernabilidad ajustada a las necesidades locales apoyada en la participación democrática.

El ordenamiento territorial es un escenario tanto receptor como promotor de normas internacionales e internas que luego suelen depositarse en el municipio como su principal competente. Este, desde su capacidad reglamentaria,

se ve abocado a promulgar disposiciones a fin de ejecutar y materializar los contenidos del ordenamiento territorial, pero en muchas ocasiones las reglamentaciones municipales distan de los referentes normativos que se deben incorporar sobre el ordenamiento del territorio, e incluso, resultan lejanas de los referentes sociales que deben servir de sustento para la adecuada planeación territorial y la gestión del suelo, la ejecución de acciones afirmativas y de políticas públicas, así como la garantía de derechos.

Una de las distancias más visibles en el ejercicio reglamentario del ordenamiento territorial municipal se concentra en la gestión del riesgo de desastres. Su ausencia, desactualización o parcialización salta a la vista en diversos lugares del territorio por cuenta de los negativos efectos ocasionados por desastres naturales tales como inundaciones, deslaves, avenidas torrenciales y sequías, siniestros regulados no solo en las normas nacionales sino desde disposiciones internacionales a las que se ha adscrito el Estado colombiano, y cuyos contenidos deberían estar presentes en los POT municipales.

En razón a lo anterior este escrito se concentra en la gestión del riesgo de desastres como materia que, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, es un determinante jurídico de superior jerarquía para los municipios al momento de emprender la formulación y ejecución de los POT. Lo anterior implica que las reglamentaciones del ordenamiento territorial municipal deben incorporar las normas y políticas nacionales sobre gestión del riesgo de desastres, lo que no deja por fuera las disposiciones internacionales con las que se ha comprometido el Estado de Colombia, de lo que resulta un catálogo normativo y político amplificado y suficiente para guiar y motivar las decisiones de la función administrativa de ordenar el territorio articulado a la gestión del riesgo, y desde ese ejercicio, promover la realización de políticas públicas para la garantía de derechos.

Adicionalmente, a pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano sobre gestión del riesgo de desastres es casi un reflejo de las disposiciones internacionales, a diferencia de las normas nacionales, las normas internacionales privilegian desde

hace algún tiempo una perspectiva de género a partir del rol de la mujer. Esto parece impulsar el llamado a consolidar una perspectiva de género tanto en la gestión del riesgo de desastres como en el ordenamiento territorial a través de la incorporación de las normas y políticas que revisten la naturaleza de determinantes de superior jerarquía para los POT.

Sin embargo, la ausencia de la perspectiva de género en las normas nacionales para la gestión del riesgo de desastres agrava los alcances de las reglamentaciones de los POT si se tiene presente que ante el silencio del ordenamiento jurídico interno con respecto a la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, los municipios en sus POT tampoco han acudido y adoptado esa perspectiva a partir de las disposiciones internacionales con las que se comprometió el Estado.

En ese contexto la gestión del riesgo de desastres con perspectiva de género es un tema que resulta de la pregunta: ¿qué referentes deben complementar los determinantes previstos por el ordenamiento jurídico colombiano en la formulación, adopción y ejecución de los POT para asegurar un ordenamiento territorial con enfoque de derechos? Con el propósito de explicar las razones y los alcances a partir de las cuales la gestión del riesgo con perspectiva de género la deben incorporar los municipios en sus POT, en cuanto referente que permite complementar los determinantes a los que se deben estar sujetar estos para asegurar un ordenamiento territorial con enfoque de derechos, el artículo transita por las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales ambientales y de gestión del riesgo de desastres a los que se ha adscrito Colombia. Estas son previsiones que han cosechado la integración de la perspectiva de género como un corpus jurídico y político progresivo que modifica el paradigma del desarrollo sostenible a partir de un enfoque de derechos, el cual busca la superación de la discriminación de la mujer y, por tanto, impone modificar y actualizar los contenidos sobre gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial incorporados en los POT.

A. Metodología

La metodología se estructura a partir del paradigma cualitativo con un doble enfoque. Por una parte, se emplea la investigación dogmática jurídica, y por otra, se sobrepone la que denominaremos metodología con perspectiva de género, desarrollada por Alda Facia Montejo (1992).

El modelo cualitativo fue propuesto en la medida que tiene como objetivo hacer comprensible los hechos (Guerrero, 2016), de manera que permita cualificar y describir fenómenos de tipo social y, como afirma Bernal (2010, como se cita en Guerrero, 2016), entender una situación social como un todo, lo que incluye sus propiedades y su dinámica.

En el presente caso los hechos radican en la progresiva consolidación de disposiciones internacionales que buscan imponer la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres en los ordenamientos jurídicos y las políticas nacionales, disposiciones que se insertan en el ámbito interno desde las obligaciones adquiridas por el Estado y se reproducen en la legislación que impacta los ámbitos reglamentarios del ordenamiento territorial municipal. Este hecho demanda un rol comprensivo del que se desprenda una capacidad descriptiva y explicativa de las propiedades, las características, las variables y las oportunidades jurídicas y políticas de la perspectiva de género centrada en el rol de la mujer en un ámbito que no escapa a estar condicionado y narrado por la cultura del patriarcado.

La perspectiva de género desde la mujer, en cuanto ser social e históricamente subordinado en un ámbito de la vida pública y privada como la gestión del riesgo de desastres, justifica emprender el análisis de sus roles desde concepciones abiertas de la realidad, no desechar posibles alternativas de respuesta y nuevos interrogantes, así como describir realidades, pero prestar mayor interés al significado que a la descripción de los hechos.

De lo anterior se deduce que el enfoque dogmático se emplea sobre las disposiciones políticas y jurídicas promotoras de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, al asumirse como proposiciones dogmáticas abiertas e integradoras. Esto es, se asumen “no como un conjunto

de signos o elementos que representan la realidad, sino como enunciados que, junto a otras nociones, nos remitirán a convenciones, a un contexto específico, al entramado institucional, a los discursos y a sus prácticas (Vázquez García y Moreno Mengíbar, 1997, como se citan en Espinoza e Íñiguez, 2017, p. 395).

Asumir las disposiciones internacionales como proposiciones dogmáticas hace posible indagar el significado del derecho positivo vigente a partir de su interpretación y análisis sistemático. Para nuestro caso, el ejercicio se concentra en las disposiciones internacionales correspondientes a la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, lo que facilita comprender su contenido en la medida que aproxima a la posibilidad de verificar el potencial de esas proposiciones de cara al ordenamiento territorial municipal colombiano en cuanto realidad en la cual se deben emplear.

Al modelo cualitativo y al enfoque dogmático se integra la metodología con perspectiva de género, a partir de la cual se acoge una idea de derecho abierta, crítica y reconstructiva, una metodología para el análisis y la propuesta de normas elaborada por Montejo (1992), la cual busca asegurar la visibilidad del rol o la función de la mujer. Este enfoque metodológico se emplea sobre la gestión del riesgo de desastres como fenómeno normado, a partir de un análisis crítico sobre cómo la visión androcéntrica ha conceptualizado dicho fenómeno jurídico (Montejo, 1992).

Asimismo, este enfoque invita a incluir la explicación sobre la posición inferior de la mujer respecto al hombre en el marco del compendio regulador de la gestión del riesgo y de los nuevos caminos no patriarcales que pueden abrirse. Como explica Montejo (1992), esta metodología posibilita el abordaje de los aspectos estructurales y de la posición que ocupan las mujeres en las sociedades patriarcales en las que se han mantenido condiciones de desigualdad, por lo que recomienda trabajar a partir de la definición de discriminación prevista en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (AG, 18 de diciembre de 1979), en la medida que es filtro de un análisis que permite identificar y comprender cuándo una ley

es discriminatoria aunque no se haya promulgado con esa intención; incluso, lo puede ser en casos en los que la norma pretende la protección de la mujer. Por tratarse de una norma ratificada por el Estado asegura que no pueda acogerse un concepto de discriminación menos restrictivo, de manera que opera como una especie de rigor subsidiario en manos de autoridades con capacidad reglamentaria. Finalmente, exige analizar la discriminación desde la óptica de la restricción y la distinción de goce y reconocimiento del ejercicio de los derechos humanos de la mujer.

La metodología de perspectiva de género de Montejo (1992) propone tomar conciencia de la subordinación del sexo femenino de forma personal, identificar las formas en las que se manifiesta el sexismo en el texto, identificar a la mujer que está visible en la disposición normativa, identificar cuál es la concepción de mujer que sirve de sustento a la norma, analizar el texto al tomar en cuenta la influencia de los otros componentes del fenómeno jurídico y, finalmente, tomar conciencia de lo que es el sexismo. A partir de estos pasos se emprende el análisis crítico de las proposiciones dogmáticas internacionales sobre la materia.

B. La perspectiva de género prevista en las disposiciones internacionales, su desarticulación con la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial

La gestión del riesgo de desastres, el ordenamiento territorial y la perspectiva de género han sido materias que en el marco de la evolución jurídico institucional colombiana no surgieron articuladas; por el contrario, su progresiva evolución nacional e internacional es la que ha impulsado la correlación que actualmente existe entre ellas.

Si bien esa integración cuenta con un respaldo normativo e institucional, esta no es suficiente, equilibrada ni armónica, lo que devela que entre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres se ha elaborado una mayor y progresiva

relación sin que suceda lo mismo entre esas dos materias con la perspectiva de género (al menos en el escenario legal y reglamentario de Colombia). Lo anterior se evidencia en la ausencia de regulaciones que contemplen la articulación de las tres figuras, así como de la reglamentación municipal de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial.

La desarticulación tiene como punto de origen la visión paradigmática que pregonó el goce de un ambiente sano, proceso de origen y evolución inicialmente internacional. En los escenarios multilaterales globales que consensuaron las formas para enfrentar y resolver las problemáticas globales ambientales se gestaron las disposiciones sobre la gestión del riesgo de desastres de una forma aislada y desatenta frente al ordenamiento territorial y la perspectiva de género. Sin embargo, esta evolución de la visión paradigmática sobre el ambiente generó disposiciones y compromisos que incidieron en el ordenamiento territorial nacional, y luego motivó la aparición de disposiciones que de forma expresa demandan la inclusión y el desarrollo de la perspectiva de género en ese mismo sector.

Esto conduce a establecer algunas claridades para el análisis de las tres figuras que confluyen. Por una parte, se identifica que el goce de un ambiente sano pregonó la aparición y evolución normativa y política de la gestión del riesgo de desastres a nivel internacional, lo cual impactó el orden interno y, de manera paulatina, el ordenamiento territorial, al punto de hacer de la gestión del riesgo de desastres un determinante de superior jerarquía para la elaboración de los POT (Ley 388, 1997, artículo 10), y un derecho colectivo positivado en la Ley 472 de 1998.

Por otra parte, la perspectiva de género ha contado también con un amplio desarrollo normativo internacional que impactó el orden interno, sin que dichas disposiciones estuvieran presentes en las normas y políticas nacionales ambientales y de gestión del riesgo. Lo anterior necesariamente no excluía el carácter imperativo de aquellas disposiciones en estos ámbitos de la vida social, toda vez que se refieren al desarrollo de derechos

fundamentales de un sujeto que cuenta con protección reforzada.

Finalmente, la perspectiva de género se incorporó en normas internacionales dedicadas de manera expresa a la protección del ambiente y la gestión del riesgo de desastres, las cuales mantienen su tipología de determinante de superior jerarquía para la elaboración de los POT. De esta manera, si bien la evolución de las disposiciones internacionales constituye un panorama diverso, plural y no lineal del desarrollo normativo internacional de las tres materias, en ninguno de los tres casos se deja de exigir su incorporación en la legislación nacional y en los POT municipales.

Con el propósito de adelantar el análisis con perspectiva de género de las proposiciones dogmáticas internacionales sobre la gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con la metodología trazada por Montejo (1992), se acoge como filtro valorativo la disposición del artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer:

a los efectos de la presente convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (AG, 18 de diciembre de 1979, art. 1).

I. Desde Estocolmo 1972 y la década de los ochenta del siglo xx

Trazada la definición de discriminación contra la mujer, inicialmente se aprecia que los escenarios internacionales a través de los cuales se formalizaron disposiciones para el reconocimiento y la protección de derechos ambientales —los cuales fueron el nicho de aparición y consolidación de los instrumentos para la gestión del riesgo de desastres— no contemplaron de manera expresa una perspectiva de género, y esta solo es posible a partir

de una interpretación extensiva¹ de algunos principios, tal como se verá más adelante.

En el caso de la Declaración de Estocolmo de 1972, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, aparte de los principios 13, 14, 15 y 16, la gestión del riesgo de desastres tiene un lugar visible a través del uso de la ciencia y la tecnología con el fin de descubrir, evitar y combatir riesgos que amenazan el ambiente (principio 18) y la asistencia financiera y tecnológica de los países en desarrollo afectados por los desastres naturales (principio 9), sin que se contemplara un principio diferencial que vislumbrara el rol específico de la mujer frente a las problemáticas ambientales.

Mientras que la Declaración de Estocolmo cae por completo en las controvertidas dificultades del lenguaje a partir de las cuales la narración del texto normativo se hace exclusivamente desde el término “hombre” para referirse a la persona humana, de modo que ancla la declaración en una expresión potencialmente masculina o sobregeneralizadora (Montejo, 1992) de la problemática ambiental y de los compromisos asumidos por los Estados, la Carta Mundial de la Naturaleza (CMN) de 1982 solo en una oportunidad omite esta tendencia al emplear el término “especie humana” (AG, 28 de octubre de 1982).

No obstante, el conjunto de disposiciones de la CMN está lejos de ser una contribución contundente a la gestión del riesgo de desastres, y mucho menos a la perspectiva de género. Entre sus funciones solo sobresale el deber de los Estados de adoptar medidas para prevenir, controlar o limitar las causas de los desastres naturales en un enfoque exclusivamente protector de los recursos naturales,

1 Se sostiene la aparición de la perspectiva de género a partir de una interpretación extensiva de los principios 16 y 20 de la Declaración de Estocolmo, siempre que, de acuerdo con Falcón y Tella (1991), dicha interpretación trabaja desde la existencia de la disposición y no desde su ausencia, lo que para el caso se centra en los mencionados principios; de igual forma, se emplea en caso de oscuridad de la norma e indaga sus sentidos a fin de comprender desde ella casos o asuntos no previstos en la literalidad de la disposición.

aproximándose a la visión preservacionista del ambiente.

Durante las décadas de los setenta y ochenta la gestión del riesgo de desastres fue un tema que se trató de manera incipiente a la sombra de los compromisos frente a los desafíos ambientales. Sin embargo, a finales de la década de los ochenta comienza a definirse su desarrollo individual sin abandonar los apoyos que tendría en los escenarios internacionales destinados a los temas ambientales.

Con la Resolución 42/169 (AG, 11 de diciembre de 1987), se designó el decenio de 1990 como un periodo en el que la comunidad internacional, con la ayuda de la ONU, prestaría especial atención a la cooperación internacional para la reducción de desastres naturales y la reducción de sus efectos. Le siguió la Resolución 44/236 de 1989, la cual proclama el Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales y adopta el Marco Internacional de Acción para el citado decenio.

Ninguna de las dos resoluciones contempló disposición alguna que pueda evidenciar una perspectiva de género. Como guías de navegación para los compromisos primordialmente estatales, las resoluciones no trabajan a partir de un enfoque que diferencie el rol individual; por el contrario, privilegian uno de tipo social y comunitario, y de manera asilada se refieren al uso de los conocimientos existentes a partir de las diferencias culturales y económicas.

II. Desde Rio de Janeiro 1992 y la individualización de la gestión del riesgo de desastres en el escenario internacional

Después de 20 años de la adopción de los instrumentos internacionales mencionados, la gestión del riesgo de desastres y la individualización del rol de la mujer se encuentran en un escenario común de naturaleza ambiental. La Declaración de Rio de Janeiro, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, contempla por separado las dos figuras de manera expresa en dos de sus principios.

De un lado, el principio 18 estipula el deber de notificación de los desastres naturales a cargo del Estado, y el deber de ayuda de los demás Estados al que resulte afectado, lo cual ofrece un panorama muy reducido para la gestión del riesgo de desastres si se tiene presente que la Declaración de Estocolmo, adicional a las previsiones de los principios 9 y 18, avaló otros deberes con incidencia tácita potencial para la gestión del riesgo de desastres.

Como se mencionó, uno de esos principios es la planificación ambiental en cuanto deber del Estado, desde el cual se hacía posible elaborar una plataforma cultural para generar un desarrollo aproximado a la sostenibilidad a partir de una previsión sistemática en lo organizacional, funcional, administrativo e, incluso, en lo participativo. Lo anterior se sustenta en el principio 13:

a fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población (ONU, junio de 1992).

Este contenido axiológico y jurídico político no solo impregna aún las disposiciones jurídicas vigentes sobre los instrumentos de planeación en las diferentes escalas administrativas territoriales que tienen la obligación de incorporar la gestión del riesgo, sino que busca ilustrar las orientaciones que en materia política debe incluir la gestión del riesgo como un insumo para equilibrar las demandas del desarrollo con protección y mejoramiento del medio ambiente.

A su vez, el principio 14 dispone: “La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente”. Esto demanda acciones orientadas a la comprensión de las condiciones y las variables territoriales, lo que posibilite la adopción de estrategias diferenciales que respondan de manera particular, concreta e integrada a una planificación protectora de derechos humanos.

El principio 15 contempla la planificación dirigida a “los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos”. Con esto establece un soporte que permite combatir el crecimiento de los centros urbanos, caracterizados por procesos demográficos complejos que hacen del urbanismo una tarea prioritaria para las agendas de gobierno, uno de los fenómenos con mayor incidencia en la generación de vulnerabilidad al riesgo del desastre.

A la finalidad del principio 15 se suma el direccionamiento del principio 16 sobre el control demográfico y la necesidad de políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales. Este, junto con el principio 20, desde una interpretación extensiva definen bases potenciales de la perspectiva de género para el sector ambiental y de la gestión del riesgo de desastres.

¿Por qué contemplar el control demográfico como un principio que puede definir la perspectiva de género? Lafaurie (2009), citando a Montero (2009), asegura que la sexualidad, la capacidad biológica de las mujeres para ser madres y la maternidad social son dimensiones centrales de la construcción social del género, y cómo estos tres factores son imprescindibles y necesarios en el crecimiento y decrecimiento demográfico. Los tres están sujetos a las distintas dimensiones que adquieren en cada momento histórico y contexto sociocultural. Además, la maternidad es un modelo hegemónico de la feminidad centrado en la maternidad biológica y en un modelo de maternidad social (Monterro, como se citó en Lafaurie, 2009, p. 177), una figura reforzada por el ideario del deber ser de la mujer que, mientras arrastra importantes estimaciones y valoraciones, es motivo de represión, violencia e inequidad, sin dejar de lado su poder como generador de pobreza, demanda de recursos y afectaciones al ambiente para acceder a ellos.

La construcción social del rol femenino materno en una comunidad determinada no solo incide de manera directa en el crecimiento de la población a raíz del nivel de sumisión de la mujer como ser procreador, sino que al tiempo desencadena las

causales del incremento de demandas para satisfacer necesidades básicas, afectaciones al territorio y los recursos que permitan acceder a bienes y servicios esenciales, en muchas ocasiones, de manera desregularizada e indebida, lo que aumenta los niveles de vulnerabilidad de la población.

En la medida en que el problema del crecimiento y decrecimiento demográfico abarque de manera significativa y transversal la maternidad y su construcción social, el alcance del principio 16 debe transitar sentidos amplificadores de su contenido axiológico que aseguren la perspectiva de género y contemplar, por ejemplo, la salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos.

Como lo explica Montero (2009, como se cita en Lafaurie, 2009), los derechos reproductivos abarcan el derecho a la autodeterminación reproductiva y el derecho a la atención en salud. Así, se desprende de los primeros el “derecho a la libre elección sobre las opciones reproductivas, a una educación sexual no sexista y exenta de estereotipos, al acceso a anticonceptivos seguros y eficaces, al reconocimiento del aborto como derecho de las mujeres a decidir” (p. 177), entre otros, así como el derecho a la prevención de prácticas tradicionales nocivas que afecten la salud sexual y reproductiva, ya que se realizan —la mayoría de las veces— en condiciones rudimentarias y privativas del placer para las mujeres.

Por su parte, el derecho a la atención sexual reproductiva acarrea el aseguramiento de los métodos, las técnicas y los servicios que contribuyen a la salud y el bienestar reproductivo, y a evitar y resolver los problemas vinculados con la salud reproductiva, lo cual, desde un enfoque interpretativo sistemático, debe concatenarse con los principios que orientan la planeación en el sector ambiente y, consecuentemente, con la gestión del riesgo de desastres, especialmente con los mencionados sobre la planeación.

La incorporación de la perspectiva de género en una planeación del desarrollo que incluya un control demográfico desde políticas sustentadas en el aseguramiento de derechos sexuales y reproductivos debe traducirse en el empoderamiento de la población femenina y con esto, en la transformación de la comprensión del rol materno y reproductivo.

De esta manera se mitiga el impacto sobre el territorio y los recursos, y se evita que se incrementen las condiciones de vulnerabilidad ante el ambiente.

En el caso del principio 20 de la Declaración de Rio de Janeiro se dispone: “Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible”. Si bien la aparición y visibilización de la mujer en la declaración puede estimarse un avance de la normativa internacional, a la luz de los pasos recomendados por Montejo (1992) en la metodología de perspectiva de género surgen varios puntos críticos.

El texto normativo puede contemplarse como una forma de expresión del sexismo en la medida en que no hay una solución integral a la incorporación de la perspectiva de género con la previsión de un principio relacionado con la mujer. A fin de superar la posible dimensión sexista en la que se mantiene el principio 20 de la Declaración de Rio de Janeiro es necesario analizar si esa disposición responde a las verdaderas necesidades de las mujeres en el escenario de las problemáticas ambientales. La respuesta no es favorable. El principio 20, además de ofrecer un rol reducido y aislado a la mujer, lo propone en términos amplios y ambiguos desde el ejercicio participativo que deben tener en la ordenación ambiental, sin que sea posible evidenciar las implicaciones y los efectos que dicha ordenación tiene en las mujeres y justifique la regulación de su ejercicio participativo.

El principio 20 no le da la misma importancia a la experiencia femenina que a la masculina y, por el contrario, la carga material parece ajustar el rol de la mujer al servicio de los demás y no a la satisfacción del ejercicio de sus propios derechos.

Desde la identificación de la mujer visible en el texto normativo, en el caso del principio 20 no se especifica una calidad adicional a la de ser mujer, a diferencia de la identificación de la forma en como se concibe, en la medida que al rescatar su potencial participativo en la ordenación ambiental se devela el rol de liderazgo. Finalmente, puede parecer difícil establecer una relación directa entre el alcance del principio 20 con la gestión del riesgo de desastres debido a que la Declaración de 1992

es un instrumento dedicado al ambiente, en el cual residualmente se incluye la gestión del riesgo de desastres, tal como se vio con el principio 18. Sin embargo, sí es posible integrar el rol participativo de la mujer en la ordenación ambiental a los deberes preexistentes de la Declaración de Estocolmo de 1972, principalmente en lo que se refiere a la planificación.

En la década de los noventa, a la par de la Conferencia de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente y el Desarrollo, la gestión de riesgo de desastres naturales tendría el inicio de su evolución y expansión en el marco del decenio proclamado en 1989. La Conferencia Mundial de Yokohama de 1994, “Un mundo más seguro en el siglo XXI”, adoptó la estrategia y el respectivo plan de acción.

La primera contiene un total de diez principios, las bases de la estrategia, las directrices de la evaluación de la situación en materia de reducción de desastres a mediados del decenio, las estrategias para el año 2000 y los siguientes, y desarrolla el “Plan de Acción” con las recomendaciones para la acción, las actividades a nivel comunitario y nacional, regional y subregional, y en el plano internacional a través de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación.

No obstante, a pesar de tratarse de instrumentos destinados exclusivamente a la gestión del riesgo de desastres, en la Conferencia de Yokohama de 1994 la perspectiva de género se mantuvo tan reducida y aislada como en la Declaración de Rio de Janeiro de 1992. Tan solo en las recomendaciones para la acción a nivel comunitario y nacional se exhortó a los países en los siguientes términos:

[que fomenten] una genuina participación comunitaria y reconozcan el papel que cabe a la mujer y a otros grupos desfavorecidos en todas las etapas de los programas de manejo de desastres, con miras a facilitar el fortalecimiento de la capacidad como condición fundamental para reducir la vulnerabilidad de las comunidades a los desastres naturales.

Esto reproduce las mismas dimensiones y características evidenciadas con las disposiciones de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992.

III. Desde la Declaración de Johannesburgo 2002 y la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres de Hyogo

La estrategia y el marco de acción de Yokohama fueron instrumentos con una vigencia proyectada hasta la mitad de la década siguiente, momento para el cual se expidió la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (ONU, 4 de septiembre de 2002). Como se mencionó, contrario a omitir la gestión del riesgo de desastres que ya contaba con un escenario particular, propio de consenso y adopción de directrices, la Declaración de Johannesburgo retomó el compromiso tanto frente a la gestión del riesgo de desastres como a la incorporación del rol de la mujer.

Frente al primero lo reposiciona como uno de los grandes problemas de la agenda global, al tiempo que lo estipula dentro de los compromisos del desarrollo sostenible. En relación con el segundo se produce un cambio significativo. La declaración dispuso:

nos comprometemos a asegurar que la potenciación y emancipación de la mujer y la igualdad de género se integren en todas las actividades que abarca el Programa 21, los objetivos de desarrollo del milenio y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre.

La disposición de Johannesburgo refleja la evolución no solo de los debates internacionales sobre las problemáticas ambientales globales y los derechos humanos de las mujeres, sino la concreción de un instrumento mucho más definido y empoderado para el desarrollo sostenible, en el cual la mujer se reposiciona más allá de los roles socialmente asignados en la medida en que se reconocen como problemas ambientales de la humanidad su sumisión y vulnerabilidad ante la visión patriarcal, y la desigualdad en las actividades que comprometen el desarrollo sostenible. En otras palabras, no es posible el desarrollo sostenible si se mantiene la desigualdad entre hombres y mujeres, y si a esta última no se le asegura el ejercicio de sus derechos humanos lejos del modelo androcéntrico.

A la luz de la metodología de perspectiva de género de Montajo (1992) podría exaltarse la disposición de Johannesburgo como una aproximación significativa a la toma de conciencia de la subordinación histórica del sexo femenino. Desde la identificación de las formas en las que se manifiesta el sexismo, la lectura exégeta de la disposición ofrece intentos por superar la dicotomía sexual y la insensibilidad al género; no se identifica de manera visible una mujer particular en la disposición, pero sí una concebida a partir del contexto regulatorio de la declaración: el desarrollo sostenible no será posible a partir del androcentrismo y la cultura patriarcal. Llevado de manera general a la definición que acogió el ordenamiento jurídico nacional con la Ley 99 de 1993, las previsiones de la Declaración de Johannesburgo son requisitos para promover el crecimiento económico, la elevación de la calidad de vida y el bienestar social.

Poco después de la Declaración de Johannesburgo se celebró, en el 2005, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, en Hyogo, Japón. De esta conferencia resultó la Declaración de Hyogo, el Marco de Acción 2005-2015 (MAH) y el “Informe de la Comisión de Verificación”, todos centrados en la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza con la participación de todos los interesados.

El MAH, en las prioridades de acción dispuso “incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación”. La disposición se aleja aún más del sexismo que identificó la inclusión del rol de la mujer en instrumentos internacionales de años anteriores, además propone expresamente la incorporación de una perspectiva de género integral que abarca los distintos momentos e instrumentos de la gestión del riesgo de desastres.

Desde el análisis de la mujer visible en la disposición se aprecia una apuesta por equilibrar su rol al contrarrestar la disparidad histórica generada por el discurso patriarcal. Lo anterior se promueve a través del reconocimiento de la perspectiva de género como una superación del aspecto biológico

en el que se determinaban los roles sociales (Miranda, 2012). La disposición, además, apuesta por superar la reducción del rol de la mujer reservado a lo femenino y exige su incorporación en el escenario público como sujeto político del que también depende la debida gestión del riesgo de desastres.

Entre las prioridades de acción adscritas al deber de identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana, se dispuso crear sistemas de alerta temprana “centrados en la población, en particular sistemas que permitan alertar a tiempo y en forma clara a las personas expuestas, teniendo en cuenta las características demográficas, el género, la cultura y el modo de vida de los destinatarios”, con lo cual se refuerzan las apuestas de la perspectiva de género mencionadas.

Finalmente, en el marco del compromiso de utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación en el propósito de crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel, se acordó garantizar:

la igualdad de acceso de las mujeres y los grupos vulnerables a oportunidades de formación y educación adecuadas; promover la formación en los aspectos de género y cultura como parte integrante de la educación y la formación para la reducción del riesgo de desastre.

IV. Desde la Conferencia Rio +20, el Acuerdo de París y el Marco de Sendai (MAS) para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030

En la última década tres instrumentos internacionales definen el escenario de convergencia de la gestión del riesgo de desastres y la perspectiva de género. El 19 de junio del 2012 se adopta el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Rio de Janeiro, evento conocido como Rio+20, toda vez que se celebró dos décadas después de la Conferencia de 1992.

En este instrumento la cohesión entre la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial se asegura de forma más concreta, tal como se evidencia en el Marco de Acción y Seguimiento, el cual, dentro de sus esferas temáticas y cuestiones intersectoriales contempla para las ciudades y los asentamientos

humanos sostenibles una planeación urbana que incluya la reducción de los riesgos de desastre, la resiliencia y los riesgos derivados del cambio climático (ONU, 22 de junio de 2012, p. 29).

Adicional a la disposición para la planeación urbana, la gestión del riesgo de desastres, en cuanto es un componente connatural del ordenamiento territorial, se individualiza como una esfera temática particular dentro de Rio+20. En esto los Estados enfatizan en acoger e implementar los lineamientos MAH, sobre el cual demandan con urgencia “se integren en las políticas, planes, programas y presupuestos a todos los niveles y se consideren dentro de los futuros marcos pertinentes” (ONU, 22 de junio de 2012, p. 39), lo que refuerza la imperiosa entrada de la gestión del riesgo de desastres como determinante en los POT municipales de Colombia. Además, dispone la reserva e inversión de recursos de acuerdo con las necesidades, la implementación de sistemas de alerta temprana, mantener el intercambio de conocimientos e información y realizar evaluaciones de los instrumentos de reducción del riesgo de desastres.

A la cohesión entre la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial se suma una disposición que, de manera expresa, integra la perspectiva de género, de modo que proporciona la fusión de los tres componentes a la luz de un renovado paradigma de desarrollo sostenible.

En el punto 188 del documento final de Rio+20 (ONU, 22 de junio de 2012, p. 40), inicialmente la disposición recalca la necesidad de articular la planificación del desarrollo y la gestión del riesgo de desastres, lo que en el caso colombiano también implica que se debe integrar a la planificación territorial, toda vez que jurídicamente ambas no se asumen como procesos antagónicos, aislados y separados, sino, por el contrario, la Ley 152 de 1994 (art. 41) y la Ley 388 de 1997 (art. 21) se encargan de prever una planificación que se complementa, debe ser armónica y concomitante en el ejercicio municipal.

La incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación, que fue una previsión tácita en los instrumentos de la década de los años setenta, ochenta e, incluso, noventa, y que generó algunos avances en el orden jurídico interno, se hace expresa como mandato con Rio+20 en el

punto 188. Con la misma naturaleza se replica en disposiciones nacionales propias de la gestión del riesgo de desastres, tal como se evidencia en los artículos 39, 40, 41 y 42 de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Adicionalmente, en el punto 188 de Rio+20 la articulación entre la gestión del riesgo y la planificación se prevé a largo plazo, con estrategias más claras, integradas y coordinadas, lo que incluye la adaptación al cambio climático, con acciones que deben estar respaldadas en inversión pública y privada. Además, demanda “aumentar la resiliencia y proporcionar una transacción más fluida entre las actividades de socorro, recuperación y desarrollo” (2012, p. 40).

No obstante, mas allá de la articulación entre gestión del riesgo de desastres y la planeación del ordenamiento territorial, para la ejecución de todos los compromisos señalados sobre la materia Rio+20, en el punto 188, dispone “la necesidad de integrar una perspectiva de género en la elaboración y ejecución de todas las fases de gestión del riesgo de desastres” (ONU, 22 de junio de 2012, p. 40).

La incorporación de la perspectiva de género a la gestión del riesgo de desastres en la planificación que estructura el ordenamiento territorial define una transformación paradigmática del desarrollo sostenible. A la luz de la metodología de perspectiva de género (Montejo, 1992) se contempla que este instrumento internacional apuesta por la superación del sexismo, en la medida en que engloba los roles de hombres y mujeres como sujetos políticos, y deja de lado así algún indicio de subordinación de la mujer ante el protagonismo del pensamiento patriarcal. Por el contrario, la equidad de roles se hace inclusiva, de manera general y holística, cuando llama a asegurar la igualdad de hombres y mujeres en todas las fases de la gestión del riesgo de desastres, de manera que supera incluso la previsión del MAH que contempló la perspectiva de género solo para ciertos momentos o componentes de la gestión del riesgo de desastres.

Sin embargo, si se sigue la metodología de perspectiva de género extraída desde Montejó (1992), avanzar sobre la mujer visible en el documento

final de Rio+20 y sobre la concepción de mujer que le sirve de sustento implicaría muchas suposiciones si el análisis solo se reserva a “la necesidad de integrar una perspectiva de género en la elaboración y ejecución de todas las fases de gestión del riesgo de desastres” (ONU, 22 de junio de 2012, p. 40). Si bien la disposición no da lugar a una reducción o parcialización del rol de la mujer en una esfera público-privada como la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial, tampoco ofrece elementos específicos que permitan hacer una valoración de fondo.

No obstante, lejos de quedarse en la adopción de una disposición holística sobre la perspectiva de género, Rio+20 apuesta por el reposicionamiento de los derechos y los deberes de la mujer como un componente transversal del desarrollo sostenible. Reafirma la apuesta de Johannesburgo (ONU, 4 de septiembre de 2002), a través de la cual no es posible el desarrollo sostenible desde la desigualdad entre hombres y mujeres, y si a esta última no se le asegura el ejercicio de sus derechos humanos lejos del pensamiento patriarcal. Es por esto que a partir de la incorporación del término *mujer* en muchas disposiciones del documento final de Rio+20 es posible identificar aquella que se decidió hacer visible para el desarrollo sostenible, así como definir la concepción de mujer que le sirvió de sustento a la comunidad internacional.

Los dos derroteros metodológicos se pueden aplicar sobre dos claras dimensiones. La primera, se concentra en el reconocimiento de la igualdad entre géneros que, dada su presencia y alcance en el documento final de Rio+20 puede constituir un principio, toda vez que es fundamento general del desarrollo sostenible, de acuerdo con los puntos 8 y 11 (ONU, 22 de junio de 2012, p. 2). Sin embargo, la desigualdad entre géneros se incluye como uno de los temas que requiere mayores esfuerzos para su realización y cumplimiento (ONU, 22 de junio de 2012, p. 6), y se fija como compromiso para reforzar la participación de las mujeres en todos los niveles del desarrollo sostenible. Además, a fin de superar esa desigualdad, se establece el acceso a los servicios (p. 26) y a la educación (p. 48). Ahora bien, más allá de estas disposiciones, dos segmentos del documento final de Rio+20 permiten ahondar en

profundidad en la mujer visible y la concepción de mujer que sirvió de sustento.

En el “Marco para la acción y el seguimiento” de Rio+20, en lo concerniente a salud y ocupación, el punto 146 retomó el control demográfico, así como la salud sexual y reproductiva que se desprenden de la Declaración de Estocolmo de 1972. Los compromisos acordados radican en la reducción de la mortalidad materna, el aseguramiento del acceso a la salud sexual y reproductiva, la potestad de decisión libre frente a esos servicios, el suministro de información para acceder a ellos y el “acceso universal a métodos modernos de planificación familiar seguros, efectivos, asequibles y aceptables, ya que esto es fundamental para la salud de la mujer” (p. 31).

Por otra parte, en el mismo “Marco para la acción y el seguimiento” de Rio+20 se incluye la igualdad de los géneros y el empoderamiento de las mujeres como un tema particular. En él se reconoce la urgencia por eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Registra la preexistencia de las barreras que aseguran una participación plena y en igualdad en la toma de decisiones, en la gestión a todos los niveles y en la ausencia de mujeres en cargos de liderazgo.

Propone la derogatoria de marcos jurídicos restrictivos o discriminatorios, promueve reformas administrativas y legislativas que aseguren la igualdad de derechos, y “la formulación y adopción de enfoques innovadores y especiales para hacer frente a las prácticas informales y dañinas que obstaculizan la igualdad entre los géneros” (p. 50). Impone la necesidad de incluir indicadores de género para el seguimiento y la evaluación de políticas y programas, el acceso a la educación, los servicios básicos, las oportunidades productivas y económicas, y refuerza el acceso a los servicios de salud, la salud sexual y reproductiva, así como a los métodos de planificación familiar (p. 50).

La segunda dimensión se concentra en el empoderamiento de la mujer. De la misma manera que sucede con la dimensión anterior, el empoderamiento esta presente en el preámbulo del documento final de Rio+20, aspecto que también se incluye en los compromisos por cumplir (p. 6). El empoderamiento se sustenta en la necesidad de

participación como representante de un grupo poblacional principal (p. 8), en su rol de liderazgo, participación y decisión en todos los niveles del desarrollo sostenible (p. 9); en su función en las zonas rurales como garante de la seguridad alimentaria (p. 24); en su rol frente a la salud (p. 26); y en su empoderamiento frente a la desertificación y la pobreza (p. 44). Como se mencionó en la dimensión anterior, el empoderamiento acompaña la desigualdad entre géneros como un componente particular del “Marco para la acción y el seguimiento” de Rio+20, en procura de reforzar su participación plena en la toma de decisiones y en la gestión.

A partir de lo anterior, Rio+20 representa una serie de apuestas significativas sobre la perspectiva de género para el desarrollo sostenible y, dentro de él, de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres y la planificación del ordenamiento territorial. En términos generales, Rio+20 es una demostración concreta de la superación del sexismo, de la subordinación y del pensamiento patriarcal. Desde el uso del lenguaje hasta el alcance de los sentidos que con él se quieren asegurar, Rio+20 es un promotor de equidad y defensa de la igualdad a partir del reconocimiento de las particularidades que identifica el rol público y privado de la mujer en el desarrollo sostenible y, con esto, en la gestión del riesgo de desastres y la planificación.

Si bien en la renovación del compromiso político se visibiliza una mujer históricamente relegada y desconocida que debe ser objeto de garantías para cerrar una de las brechas que impide alcanzar el desarrollo sostenible, de acuerdo con la siguiente afirmación:

reconocemos que la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres son importantes para el desarrollo sostenible y nuestro futuro común. Reafirmamos nuestros compromisos de asegurar a la mujer igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, la sociedad y la adopción de decisiones políticas (ONU, 19 de junio de 2002, p. 6).

La apuesta de Rio+20 por posicionar una concepción de mujer —la cual supera las que se acogieron en los instrumentos anteriores— no se logra desligar de algunos contenidos parcializados

que, en ocasiones, promueven garantías y acciones diferenciales y preferentes, pero al mismo tiempo pueden contribuir a perpetuar el pensamiento patriarcal de diferencia que tanto busca erradicar.

Rio+20 visibiliza a la mujer, aspecto que no se había hasta tal punto en ningún otro instrumento internacional sobre medio ambiente o gestión del riesgo de desastres. No obstante, dicha visibilización en ocasiones se hace desde varios enfoques que, en últimas, podrían afectar una perspectiva de género segura, clara y definitiva que permita su reproducción en los órdenes internos, toda vez que los roles públicos que se asignan a las mujeres pueden verse como parciales si se toman las disposiciones sobre su papel en el sector rural, la desertificación, el acceso a los servicios y la educación. Sin embargo, a partir de la identificación global de la mujer visible en las disposiciones de Rio+20 resulta un tratamiento que puede definirse en términos de dualidad.

Inicialmente, Rio+20 visibiliza una mujer que, presente en la esfera privada, también es actor de la esfera pública, comparte posición con el hombre y se encuentra sustraída de escenarios de discriminación. Es un agente de participación, toma de decisiones, con capacidad de gestión y liderazgo. Asimismo, es promotora de garantías para acceder a oportunidades en la esfera política y económica, lo que desdibuja el modelo de subordinación y sumisión, así como elimina la identidad del aspecto biológico con sus roles sociales, siempre que se hace visible una mujer que reivindica su función social y se asume como eslabón necesario del desarrollo sostenible.

Ahora bien, por otra parte, la mujer que se hace visible en Rio+20 se somete al incisivo desarrollo de la desigualdad entre géneros, además de que su empoderamiento en el desarrollo sostenible devela la pervivencia de una mujer sujeto de desigualdades y desempoderada en diversos escenarios de la vida pública. Esto refuerza la dualidad presente en Rio+20 entre la mujer que visiblemente debe ser y la mujer que aún se mantiene en la realidad de muchos Estados.

Sin embargo, la dualidad sobre la mujer que se hace visible en Rio+20 no debe asumirse como una contribución a la discriminación histórica y a la pérdida de poder real y simbólico de la perspectiva

de género desde la que se promueve el aseguramiento de sus derechos. Si la metodología de perspectiva de género derivada de Montejo (1992) se basa en el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (AG, 18 de diciembre de 1979), y desde ese artículo no puede darse una interpretación más restrictiva sobre la discriminación, la dualidad consignada en Rio+20 debe apropiarse como un conjunto de disposiciones que exigen superar la cultura androcéntrica vigente. De esta manera, los flagelos que configuran la discriminación de la mujer se transformarían en los cometidos de la mujer visible de la que habla Rio+20, en igualdad de condiciones, participativa, gestora y líder.

Así, Rio+20 representa un compromiso por la transición de un desarrollo sostenible que se mantenía en el reduccionismo y la parcialización de la mujer en la esfera pública a un desarrollo sostenible que solo se hace posible con la plena igualdad entre géneros y en esa igualdad, con una mujer empoderada a partir de la transformación efectiva de las circunstancias que desafían el cumplimiento de las condiciones para alcanzar el desarrollo sostenible.

Lo anterior se hace más visible a partir de la concepción de mujer que le sirvió de sustento a la Conferencia de Rio+20. En ella se ahonda la dualidad de la forma como se visibiliza la mujer en el documento final, toda vez que parte de la mujer que debe ser en contraste con problemáticas específicas que impiden llegar a la concepción ideal.

La concepción de la mujer transita entre aquella que se mantiene en la desigualdad frente a la mujer que se posiciona desde garantías de igualdad plena para el ejercicio de sus derechos y el acceso a oportunidades. A su vez, la concepción de mujer transita entre el sujeto desempoderado, segregado, subordinado, sumiso e invisibilizado, a una mujer que se concibe desde el empoderamiento gracias al ejercicio efectivo de todas y cada una de aquellas labores que demanda el desarrollo sostenible, y en él, la gestión del riesgo.

En el 2015, el Acuerdo de París y el MAS mantienen el sentido de los avances de la incorporación de la perspectiva de género en gestión del riesgo de desastres. El Acuerdo de París, por el cual se establecen compromisos para reducir las emisiones

de gases efecto de invernadero, sigue la línea de Rio+20 al incorporar la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como un componente que permite avanzar a la superación del cambio climático (ONU, 12 de diciembre de 2015, p. 2), aspecto que se reitera como uno de los argumentos de la parte motiva del acuerdo (23).

En específico, incorpora la perspectiva de género como una medida necesaria para promover la adaptación al cambio climático, y en ella, la participación de los grupos concretos, de manera que se empleen los conocimientos tradicionales y locales (p. 29). El mismo cometido se atribuye al fomento de la capacidad frente al cambio climático (p. 33).

El MAS replica de forma más integral la línea fijada por Rio+20 en lo que se refiere a la articulación entre la gestión del riesgo de desastres y la perspectiva de género. Esto lo convierte en un instrumento que refuerza la tendencia a la superación del sexismo y trabaja sobre una mujer visible que se fortalece a partir de la concepción que se emplea para definir los compromisos de los Estados ante la gestión del riesgo de desastres.

La perspectiva de género se reconoce como principio rector del MAS, enfocado no solo en la superación de toda forma de discriminación, sino como motor de inclusión, colaboración, participación y empoderamiento social, privilegiando el liderazgo de la mujer (p. 13). Dentro de la prioridad de “aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y ‘reconstruir mejor’ en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción” (p. 21), emplea la perspectiva de género como una labor que debe estar asegurada por las mujeres no solo en cada uno de esos momentos, sino como transmisoras de las enseñanzas adquiridas desde experiencias anteriores que permitan dar un tratamiento efectivo en casos de exposición de bienes y personas en situaciones de vulnerabilidad y riesgo.

Para la realización de esa prioridad, el MAS dispone en los niveles nacional y local el desarrollo, el mantenimiento y el fortalecimiento de sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas a partir de procesos participativos y adaptados a las particularidades de género (p. 21). En la perspectiva de género que incorpora el MAS, el rol de

la mujer se eleva a función de actor pertinente, al especificar:

la participación de las mujeres es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género; es necesario que se adopten medidas de creación de capacidad con el fin de empoderar a las mujeres para la preparación ante los desastres y de desarrollar su capacidad para asegurar medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los desastres (p. 23).

Si bien París y el MAS no reproducen disposiciones de perspectiva de género con la misma abundancia que lo hace Rio+20, los dos instrumentos enfatizan el rol de la mujer en el desarrollo sostenible y la gestión del riesgo de desastres, con lo cual se consolida una línea jurídica y política internacional que, lejos de alivianar el deber reglamentario de las jurisdicciones municipales, especializa los contenidos que deben incorporarse en los instrumentos de gestión del riesgo de desastres y del ordenamiento territorial.

Conclusión

La previsión del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 sobre los determinantes para la formulación y ejecución de los POT no debe asumirse a partir de una interpretación legalista que se aparte de los alcances del orden constitucional. Esto acarrea que el sentido amplio, axiológico e integrador constitucional vea en las disposiciones internacionales no solo una fuente de derecho, un componente que se integra o incide en el ordenamiento jurídico interno a partir de los alcances que contempla el artículo 93 de la Constitución (que en el peor de los casos es parámetro interpretativo de los derechos humanos), sino que ve un segmento de disposiciones vigentes por el cual depositan deberes específicos en autoridades a partir de los compromisos adquiridos por el Estado al suscribir dichos instrumentos y, con esto, genera la necesidad de modificar y actualizar el ordenamiento jurídico en todos sus niveles.

El caso de la gestión del riesgo de desastres no es la excepción, y las disposiciones internacionales

que han servido de telón de fondo a la generación de las normas nacionales son parte de los determinantes a los que se debe sujetar el municipio al momento de formular y ejecutar su POT. La evolución de esas disposiciones devela el incumplimiento de un desarrollo legal y reglamentario relacionado con la incorporación de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres, y con ello en el ordenamiento territorial.

Lo anterior se refleja con la progresiva articulación de la gestión del riesgo de desastres en el ordenamiento territorial a partir de figuras tales como la planificación, los asentamientos humanos, la participación, la destinación de inversión pública y privada, la cooperación, la implementación de sistemas de alerta temprana y la socialización de información, sin que se hubiera dado lugar a los progresivos mandatos de incorporación de la perspectiva de género como condición para alcanzar el desarrollo sostenible.

Con la omisión de la perspectiva de género no solo se desnaturaliza el desarrollo sostenible que de forma consensuada Colombia acogió en los escenarios multilaterales, sino que ha fallado en el reconocimiento y la aplicación de disposiciones que desarrollan y efectivizan derechos fundamentales de la mujer como sujeto de especial protección que, desde las diferentes circunstancias en las que se puede encontrar (madre, madre cabeza de familia, etc.) exige cada vez más una protección reforzada.

La omisión por parte de la función legislativa y reglamentaria no es solo frente a la planeación territorial como proceso que sirve de plataforma para la toma de decisiones administrativas, sino que constituye una desatención a instrumentos internacionales que desarrollan y replican las garantías más esenciales de supresión de toda forma de discriminación contra la mujer dentro de contextos en los que también se busca la salvaguarda de derechos colectivos. Al vetarla de un escenario de la vida pública en el que su intervención es esencial, las autoridades no solo son cómplices de la perpetuación del pensamiento patriarcal que invisibiliza, desconoce y subsume a la mujer, sino que mantienen la omisión del ejercicio reglamentario que le otorga la Constitución al municipio para

reglamentar las esferas de su competencia que permiten la satisfacción de las necesidades esenciales de la población.

Referencias

- [1] AG (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas). (18 de diciembre de 1979). Res. 34/180. Por medio de la cual se adopta la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- [2] ———. (28 de octubre de 1982). Res.37/7. Por medio de la cual se adopta la Carta Mundial de la Naturaleza.
- [3] ———. (11 de diciembre de 1987). (11 de diciembre de 1987). Res. 42/169. Por medio de la cual se designa el Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/42/169&Lang=S>
- [4] ———. (22 de diciembre de 1989). Res 44/236. Por medio de la cual se declara el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/44/236>
- [5] Constitución Política de Colombia (1991). (Colombia).
- [6] Espinoza-Ibacache, J., e Íñiguez-Rueda, L. (Julio-diciembre de 2017). “Mujeres peligrosas”: prácticas discursivas del Estado chileno en relación con la prostitución, el comercio sexual y el trabajo sexual. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 8(2), 388-411. DOI: <http://dx.doi.org/10.21501/22161201.2230>
- [7] Falcón, y Tella, M. J. (1991). *El argumento analógico en el derecho*. Madrid: Editorial Civitas.
- [8] Guerrero, M. A. (2016). La investigación cualitativa. *INNOVA Research Journal*, 1(2), 1-9.
- [9] Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5920538>
- [10] Lafaurie, M. M. (2009). Los derechos sexuales y reproductivos: una mirada a la mujer en países en vías de desarrollo. *Revista Médicas UIS*, 22(2), 176-182. Recuperado de <file:///C:/Users/jorge.vasquez/Downloads/367-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1203-2-10-20170922.pdf>
- [11] Ley 99. (1993). [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41146, 22 de diciembre de 1993.
- [12] Ley 152. (1994). [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* 41450, 15 de julio de 1994.
- [13] Ley 388. (1997). [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 43091, 24 de julio de 1997.
- [14] Ley 1523. (2012). [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 48411, abril 24.
- [15] Miranda, M. (2012). Diferencia entre la perspectiva de género y la ideología de género. *Dikaion*, 21(2), 337-356. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v21n2/v21n2a02.pdf>
- [16] Montejo, A. F. (1992). *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: Ilanud. Recuperado de http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/16_DiplomadoMujeres/lecturas/modulo2/1_Alda%20facio_Cuando_el_gen_suena_cambios_trae.pdf
- [17] ONU (Organización de las Naciones Unidas). (16 de junio de 1972). Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano-CNUMA. Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano por medio de la cual se adoptó la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
- [18] ———. (Junio de 1992). Por medio de la cual se adopta la Declaración de Rio de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- [19] ———. (Mayo de 1994). Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales de Yokohama. Recuperado de <http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf>
- [20] ———. (19 junio de 2002). El futuro que queremos. Recuperado de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_evento/docfinalrio20.pdf
- [21] ———. (4 de septiembre de 2002). Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. Por medio de la cual se adopta la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible. Recuperado de http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

- [22] ———. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. (22 de junio de 2012). Recuperado de https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_spanish.pdf
- [23] ———. (2015). *Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres 2015-2030*. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- [24] ———. (12 de diciembre de 2015). Convención Marco sobre el Cambio Climático. Aprobación del Acuerdo de París. Recuperado de <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>