

Cooperación e Integración y Prevención y Atención de Desastres

La integración es un proceso universal en el que nos vemos comprometidos todos los individuos por el simple hecho de ser seres sociales, y por ende seres que debemos interactuar y compartir con nuestros semejantes, dejando de lado pretensiones individuales para cederlas, dando paso al contrato social del que nos habla Juan Jacobo Rousseau, es lo básico que aprendemos al incursionar en las ciencias sociales y es el instrumento por medio del cual se desarrolla la sociedad como parte fundamental del Estado.



Del mismo modo, la cooperación es parte de esa integración y es el proceso que nos permite aportar de manera individual para fortalecer un objetivo común; pero al hablar de aportes debemos pensar también en las capacidades y por supuesto en las necesidades, todo lo cual nos lleva a definir estos dos como componentes fundamentales del desarrollo de las personas dentro de las comunidades y de estas dentro de contextos globales en los que se insertan los países.

La experiencia nos ha mostrado también que cuando la cooperación y la integración se dan, permiten a su vez el fortalecimiento de quienes a su alrededor se benefician de esos objetivos mutuos; esto ha hecho grandes propósitos partiendo de ideales muy sencillos que solo han requerido para su fortaleza de

la conjunción de esfuerzos y capacidades enfocadas en una clara visualización de la meta impuesta.

Es por ello que como producto de esta necesidad humana natural, los Estados persigan desde diferentes ámbitos la integración como parte de su proceso de crecimiento y de su consolidación dentro de un concierto de naciones con intereses y capacidades diferentes, pero siempre complementarias y potenciadoras de las posibilidades individuales como fortalezas de un grupo.

El ideal integracionista ha sido una constante desde que nuestros pueblos sintieron la necesidad de rebelarse contra el primer embate del imperio español y fue consolidado por el tenaz propósito y

empeño que le infundió nuestro Libertador Simón Bolívar, quien como uno nos concibió y luchó por ello, pero la naturaleza humana no permitió la consolidación de tal empresa.

Fue fundamental su ahínco y la dedicación a su sueño, el cual estuvo por encima hasta de sus intereses, ingentes esfuerzos por ver una sola nación bolivariana, una sola nación con ideales y propuestas propias por ser producto de una visión futurista de la que aún estaríamos disfrutando y de la que nos lucraríamos en mejor posición frente a las potencias que ya se vislumbraban en el horizonte internacional de nuestro continente; solo la muerte trunco este ideal que se trocó por fronteras y se cambió rencillas primero políticas y luego territoriales que aún persisten y se encienden de tiempo en tiempo.

Ese ideal integrador alrededor de un propósito nos movió también cuando quisimos con el Acuerdo de Cartagena reempezar la empresa, tratando para ello de valernos de la disculpa comercial como vehículo de integración y muy pronto nos dimos cuenta que este solo representaba uno de los tantos tópicos de la integración que debíamos considerar para lograr el mercado común y la moneda única.

Entre esa infinidad de temáticas unas fundamentadas y otras menos surgió el tema de la Prevención y Atención de Desastres, que auspiciado por el Comando Sur, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entre otros importantes cooperantes, encontró la organización, el deseo y el potencial necesarios para fundar un comité, que dentro de sus objetivos conserva el de asesorar a la Comunidad Andina, pero que encuentra sus raíces en la integración como la preocupación fundamental cimentada en la necesidad de fortalecernos para estar mejor preparados para atender las infinitas emergencias y desastres de origen natural que como resultado de la dinámica de la naturaleza afectan a nuestras comunidades, que por distintas razones se han ubicado en zonas de alto riesgo, este fue el comienzo del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres, CAPRADE.

Un ideal o una necesidad, eso es algo que pasa a ser secundario cuando pensamos en lo que se ha logrado y lo que se aspira a tener y a obtener para nuestras comunidades, ya no es luchar por el desarrollo sostenible, no es luchar por el mercado común, no es velar por la

protección del medio ambiente, no es preservar el comercio intra-regional, realmente encontramos que en el ideal Bolivariano se encuentra el fundamento de la integración, porque quienes en realidad deben preocuparnos son los más necesitados, porque lo que más debe importarnos es la vida de nuestros semejantes y su bienestar permanente mediante una clara Gestión del Riesgo que nos asegure, a través del bienestar de ellos, todos esos propósitos que se han perseguido por otros instrumentos jurídicos internacionales y que ahora se ven más factibles y cercanos en el tiempo.

Un tema tan complicado como la Prevención y Atención de Desastres, por su transversalidad y su limitación para ser considerado por nuestros tomadores de decisiones como la prioridad que debe ser como factor de desarrollo, nos permite apartarnos de las consideraciones políticas y nos acerca al proceso de integración de una manera más real y sensible, y además muy posible.

Finalmente hemos logrado una integración por medio de la cooperación y alrededor del tema de la prevención y atención de los desastres con la ventaja de estar por encima de muchos de los inconvenientes que impiden otros procesos, y con la firmeza que requiere el tener presente qué es lo que necesitan nuestras comunidades y por qué debemos servirles; solo resta dentro de este arduo recorrido encontrar el mecanismo justo que permita que

nuestros dirigentes se acerquen de manera mas abierta al tema y que se concienticen de su importancia y de la necesidad de asignar recursos de una manera adecuada que necesariamente deben verse reflejados en ciudadanos organizados, dentro de entornos urbanos planeados, con riesgos mitigables y un futuro promisorio.

En manos de nuestros gobernantes esta la solución a tanta inversión necesaria en Gestión del Riesgo como la consolidación del sueño integracionista de Simón Bolívar, superando los obstáculos generados por la política global, acercando a los pueblos; y en manos de nosotros como funcionarios encargados de dinamizar el CAPRADE y la temática en la región está el acercar a la comunidad internacional a nuestras comunidades para de manera adecuada podamos modelar y ajustar las ayudas a la medida de nuestras necesidades y no de sus aspiraciones, obteniendo soluciones con obras y trabajo mancomunado y no con más estudios y guías de las que ya de un tiempo para acá hemos empezado a acumular a la espera de un aporte concreto a una solución sobrestudiada como son la gran parte de nuestros riesgos y amenazas.



El CAPRADE, una visión del 2.005 al 2.006



La presidencia de la República Bolivariana de Venezuela en el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE, durante el período que recién culmina es una etapa de la integración alrededor del tema de los desastres en la que vale la pena analizar algunas circunstancias y situaciones que marcan un nuevo derrotero para la subregión.

El Cnel. Antonio José Rivero González, como Director Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, recibió de manos del contralmirante Juan Luis Podesta Llosa, Director del INDECI del hermano país del Perú, la presidencia que con gran orgullo, disciplina, dedicación y acierto ejerció con todo su equipo de colaboradores durante el año anterior.

Los desarrollos y avances del Perú fueron notables y los temas al lado de la cooperación brindada por

el Proyecto PREDECAN apoyó a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina, y de la infaltable colaboración y coordinación de la Secretaría General de la Comunidad Andina con la Dra. Elsa Luengo, el Dr. Héctor Maldonado Lira y el paciente y constante Alan Viale como silencioso testigo de todo el tráfago por el que a menudo se sumerge nuestro comité.

No sería elegante a estas alturas desconocer la ayuda y la colaboración de los cooperantes característicos de la gestión del riesgo en la región como han sido el Comando Sur, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y otros que la memoria me impide citar: estos, junto con las entidades nacionales o plataformas de prevención y atención de desastres o de Defensa o Protección Civil han sido los equipos casi permanentes desde el nacimiento

del CAPRADE, con la salvedad de los cambios realizados en Bolivia, como producto del cambio institucional.

Esta fue la comunidad que recibió Rivero cuando asumió la presidencia respaldado por un gran equipo de hombres y mujeres que durante este año honraron con creces los preceptos de trabajo, eficiencia, cordialidad, generosidad y belleza que les han sido características.

Y con la llegada de este equipo y este presidente llegaron los cambios. Se hizo claro con la gestión peruana que presidir el Comité no significaba asumir la totalidad de los ejes temáticos, no por incapacidad de coordinación, sino porque los países dejábamos descansar estas responsabilidades en la presidencia, lo cual generaba una presión en parte indebida por los mismos, alrededor de los logros y avances en cada tema.



Reconocimos también que como países contábamos con diferentes desarrollos en los temas, lo cual nos permitía los mismos niveles de avance en unos mas no en todos los tópicos que nos movían dentro del CAPRADE, y aceptamos que lo justo era que bajo la coordinación de la presidencia se podían asumir los ejes como responsabilidad de cada Estado parte del convenio.

Uno de los reconocimientos más controvertidos fue que reuniones como las que acostumbramos a asumir exigen en gran medida a sus participantes, por la presión y la exigencia de los compromisos y los temas, aún a pesar de que en ocasiones afloran diferencias en los equipos nacionales como claro reflejo de la interinstitucionalidad y de la preocupación por dar solidez o firmeza a un compromiso asumido o por asumir dentro de la dinámica del comité.

De una u otra forma estas responsabilidades asumidas por los países proporcionan una nueva

dimensión a la presidencia del CAPRADE, que más adelante se fortalece con la llegada al equipo venezolano del Tenel. José Luís Betancourt, quien le infunde una nueva dimensión a la tarea y a la coordinación.

Dentro de los compromisos que asumió Colombia estuvo el de coordinar el eje temático número 5 comprometido con la ayuda mutua y la formulación de unos acuerdos o convenios que pudieran permitir la agilidad y prontitud en la prestación de la ayuda, al menos entre los cinco países partes del CAPRADE (es más prudente analizar la gestión como país que asumir una actitud frente a los ejes de nuestros pares regionales); lo paradójico, y yo pienso que debemos ser autocríticos, para poder alcanzar metas posibles y reales, es que aparecieron los datos más contradictorios.

Lo más importante era partir de los manuales de Cancillería para observar como actúan nuestros Ministerios de Relaciones Exteriores ante un desastre, una vez surtido este análisis se podría proponer un

manual único para los países, y proceder con los convenios que nos pudieran proporcionar un marco regional de asistencia mutua.

Este es el primer marco de análisis posible partiendo de la premisa de que las cinco Cancillerías se encuentran comprometidas con el tema y que como órganos o entes nacionales competentes asumen de manera integral el compromiso nacional hacia la región en el tema de la gestión del riesgo, pero los hechos son los que de verdad nos ponen en contexto y no las notas y las presentaciones. En cuanto a manuales de Cancillería, solo la República del Ecuador cuenta en la actualidad con un manual vigente y reciente; Colombia en cambio conserva en papel, por fortuna, un manual tan antiguo como las tragedias que dieron origen a su Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero no se haya coherencia entre la instancia que toma decisiones y la instancia técnica que asume la tarea.

Destacando esta situación surge una pregunta: ¿Será que nuestros tomadores de decisiones en los niveles que corresponde se encuentran debidamente sensibilizados en el tema y tenemos la certeza de la magnitud del compromiso que hemos asumido como países? Ojala un estudio realizado ya hace algún tiempo por el proyecto PREDECAN al respecto nos hubiera ilustrado en este sentido, al menos dejando ver sus resultados puntuales por país, ya que los estudios son para difundirlos y para hacer de ello el punto de partida de una posible solución a una falencia nacional que afecta sensiblemente a la región, o para qué los hacemos.



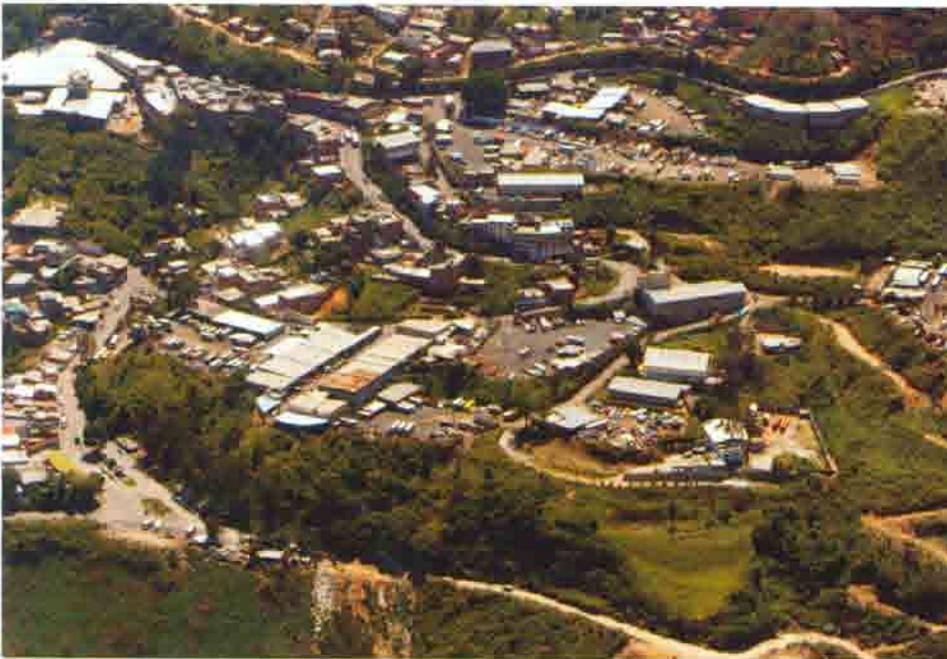
Este mínimo recorrido por los compromisos internacionales de nuestros países a los que con premura nos presentamos a firmar y a los que luego con opuesto ímpetu nos sustraemos para ratificar, nos presenta una realidad que, más que realidad, se convierte en un reto; es cierto, tenemos solo en el tema de los desastres más de un convenio o una convención que a pesar de la antigüedad en su formulación no ha perdido la más mínima actualidad, pero que hemos dejado que su vigencia se pierda por la falta de una iniciativa clara de consolidar una posición que, como sucede en este caso con la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en caso de desastres, no se ratifica porque los demás no la ratifican y afortunadamente no la hemos necesitado.

Durante esta administración que paso, afortunadamente no fue necesario hacer uso de los instrumentos jurídicos de asistencia mutua, pero ¿Será que la negligencia de nuestros tomadores de decisiones frente a estos soporta otro período sin ratificar tan importantes documentos? He aquí nuestro reto, bienvenida la hermana República de Bolivia.



Incorporación Técnica de la Prevención y Reducción del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial

Por **Carlos Adriano Alvarado G.**
Asesor en Prevención y Reducción de Riesgos y Ordenamiento Territorial
Dirección de Desarrollo Territorial
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial



importancia la incorporación o el fortalecimiento de los riesgos dentro de los PBOT, para así disminuir la vulnerabilidad a la que esta expuesta la población ante la peligrosidad de un evento y de esta manera ir desapareciendo los escenarios a los que podemos estar expuestos.

Planteamiento del Problema

Mediante la incorporación de la prevención de desastres y reducción de riesgos en los POT de los municipios de Colombia es posible minimizar los efectos que causaría la ocurrencia de eventos de consecuencias catastróficas?

Por estas razones es de gran importancia el fortalecimiento del tema “Análisis de riesgos y amenazas” dentro del Planes de Ordenamiento Territorial de los Municipios, ya que esto se convertiría en una herramienta con la cual se brindará a los municipios opciones de desarrollo sostenible, disminuyendo la probabilidad de ser amenazados por sus propias características ambientales. La adecuada incorporación del tema Riesgo dentro de los POT permite establecer medidas estructurales y no estructurales de prevención y mitigación a corto, mediano y largo plazo orientadas a la disminución de la vulnerabilidad, control del riesgo actual y no generación de nuevos riesgos.

Introducción

Por qué hemos esperado la ocurrencia de grandes desastres para actuar? El terremoto de Popayán en el año de 1.983 y la destrucción de Armero en 1.985 hizo que el gobierno creara el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Emergencias (SNPAD) mediante la ley 46 de 1.988, y organizado a partir del Decreto 919 de 1.989. Sucesos como estos obligan al Gobierno a incorporar el componente de prevención de desastres en los procesos de planificación territorial, sectorial y de desarrollo. De acuerdo con la Ley 388 de 1.997 (lineamientos de ordenamiento territorial), los municipios están en la obligación de formular el PBOT, el cual debe contener la incorporación técnica de la prevención de desastres y reducción de riesgos.

Dentro de la planificación del desarrollo territorial a nivel municipal debe diseñarse el Plan de Desarrollo en coherencia y armonía con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), formulando estrategias a largo, mediano y corto plazo en relación con la prevención de desastres y reducción de riesgos, con el fin de manejar adecuadamente el espacio territorial sin deteriorar los recursos naturales y conservar la armonía con el ambiente.

Debido a la falta de planificación y ordenamiento territorial de los municipios, los asentamientos humanos se han venido ubicando en lugares inapropiados, aumentando de esta forma el riesgo y la ocurrencia de desastres y grandes catástrofes; por tanto, es de alta



Carlos Adriano Alvarado G.

Justificación

Colombia, por su ubicación geográfica, presenta un alto riesgo de ocurrencia de eventos adversos de origen natural; de la misma forma, la poca importancia que se le ha dado al tema de la Gestión del Riesgo desde hace algunos años nos ha hecho actuar después de que ocurra un desastre y no antes de él, por tanto, la incorporación de la prevención y reducción del riesgo dentro de los procesos de ordenamiento territorial del país hace que esto se convierta en una herramienta que ayude a la gestión y disminución de los efectos que puede causar la presencia de un fenómeno, como terremotos o lluvias fuertes.

A partir de la ley 388 de 1.997, con la cual se dictan los lineamientos de ordenamiento territorial y de prevención de desastres, y el Decreto - Ley 919 de 1.989, con el cual se crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se establece la obliga-

toriedad de trabajar en prevención de riesgos en los instrumentos de planificación regional, departamental y municipal, los planes de ordenamiento territorial se han convertido en una herramienta básica para que el país maneje de forma apropiada la planificación territorial.

La falta de planificación y ordenamiento del territorio dentro de las ciudades y municipios ha llevado a la población a ubicarse en lugares inapropiados, razón por la cual se han generado grandes pérdidas, tanto económicas como en vidas humanas, provocadas por la ocurrencia de fenómenos naturales y la creciente vulnerabilidad de la población, bienes e infraestructura. Por lo anterior, se concluye que solamente incorporando criterios de prevención de desastres y mitigación de riesgos en la planificación y ordenamiento territorial se podrá conseguir la reducción de riesgos existentes. Así mismo, los POT se han convertido en el único instrumento idóneo que permite actuar sobre el territorio para prevenir desastres y reducir el riesgo contribuyendo al desarrollo sostenible del país, conduciendo a las ciudades y municipios a un progreso continuo, mejorando de esta forma la vida de la población.



La mayoría de los municipios manejan de una forma general y muy superficial el tema de riesgos dentro de los POT, de acuerdo con los lineamientos de ordenamiento territorial y de prevención de desastres (Ley 388 de 1.997), los municipios están obligados a formular los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales deben contener entre otros aspectos, las determinantes y componentes relacionadas con el tema de riesgos: “políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales”.¹

La falta de incorporación del tema Riesgo dentro del proceso de planificación territorial ha conllevado a grandiosas pérdidas tanto a nivel humano como económico. Desastres de gran intensidad como es el caso del terremoto del Eje Cafetero (1.999) con más de 1.100 víctimas fatales y pérdidas directas superiores a 1.500 millones de dólares, y la avalancha que arrasó con Armero (1.985) causando la pérdida de más de 23.000 vidas y daños superiores a los 246 millones de dólares. Desastres menores disparados por eventos de baja intensidad durante los últimos 30 años han ocasionado de manera acumulativa pérdidas equivalentes a los 2.227 millones de dólares, más de 9 mil muertos, 14.8 millones de personas afectadas 89 mil viviendas destruidas y cerca de millones de hectáreas de cultivos destruidos.²

* Conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

¹ Guía metodológica 1. Incorporación de la Prevención y reducción de Riesgos en los Procesos de Ordenamiento territorial. Serie Ambiente y Ordenamiento territorial. Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Mayo 2005, Pág 9.

² Ibid. Pág 26.



Marco teórico

El ordenamiento territorial se puede definir como un instrumento básico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio. Convirtiéndose así en una herramienta para consolidar el futuro municipal e impulsar la descentralización y la autonomía municipal.

Con el fin de facilitar este proceso se han creado unos mecanismos que son el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, los cuales incorporan todas las políticas nacionales, así como los distintos compromisos que los respectivos gobernantes tengan en su momento.

Los Planes de ordenamiento territorial son instrumentos de

planificación asociados a un territorio específicamente delimitado.

El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo³.

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) tienen un carácter holístico e integral (se estudia como un todo, teniendo en cuenta la relación de sus componentes), sistémico, democrático, flexible y prospectivo, articulando los aspectos sectoriales y

territoriales, proponiendo una estrategia de desarrollo ambiental, económico, social y cultural.

El Plan de Ordenamiento Territorial posee tres principios fundamentales para poder realizar una mejor gestión en cuanto a la distribución de territorio, estos son:

1. La función social y ecológica de propiedad.
2. El predominio del interés común sobre los intereses particulares.
3. La equidad en cargas y beneficios⁴.

³Ley 388 de 1.997, Artículo 1.

⁴Ley 388 de 1.997, Artículo 2.