

Presencia del Departamento de Geografía en el Encuentro Internacional de Hábitat Sostenible Biocasa 2004

«Relación del Ser Humano con el Territorio»

Entre el 8 y el 11 de septiembre del año en curso, se llevó a cabo en la ciudad de Santiago de Cali «BIOCASA 2004: Encuentro Internacional de Hábitat Sostenible», organizado por la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL VALLE y el SENA, con el respaldo de Hábitat de Naciones Unidas e importantes instituciones públicas y privadas de la región. Como objetivo general, el evento se propuso *«Generar un espacio de encuentro de todos los profesionales, fabricantes y usuarios que, siendo conscientes de la situación actual de la construcción en cuanto a su incidencia en el medio ambiente y la salud, estén interesados en promover procesos constructivos respetuosos con el medio ambiente»*.

El Departamento de Geografía de la Universidad del Valle tuvo una importante participación en los eventos preparatorios y en el Encuentro mismo, razón por la cual el Comité Editorial de la Revista *Entorno Geográfico* consideró de utilidad académica presentar los resúmenes de los cinco trabajos expuestos, cuyas síntesis fueron realizadas directamente por sus propios autores.

Título de la Ponencia:

Ciudad y construcción de lugar desde la dimensión geográfica de territorio

Autor: Rodolfo Espinosa López

Resumen:

En la actualidad contamos con dos miradas relacionadas con la ciudad y el territorio, que favorecen el cumplimiento de los objetivos del Encuentro Internacional Biocasa 2004:

Primera: Ha ganado fuerza la perspectiva optimista de habitar la ciudad.

Segunda: Se han debilitado las teorías que difundieron la idea de muerte al territorio.

De tanto tratar la ciudad desde sus conflictos y situaciones críticas, se llegó a pensar que, en sí misma, constituía la fuente directa y fundamental de nuestros principales problemas. Se olvidó que la ciudad nació como conquista de la humanidad y que, desde el siglo pasado, los asentamientos urbanos albergan la mayor parte de la población mundial. Siendo así, no es la ciudad, sino el tipo de ciudad que estamos construyendo, lo que se debe cuestionar. Creo que se empieza a entender, a pesar de que todavía en esta sala se escuchan expresiones que nos hablan de «*ciudad enferma*» y muy grave, que el mal no está en las sábanas.

La ciudad representa un hábitat estratégico para la formulación e implementación de opciones de bienestar. Consolidarla tiene que ser la tarea, potenciando sus beneficios y garantizando la participación democrática de los ciudadanos en todo aquello que les afecte.

A los sepultureros del territorio hay que decirles que, muy a su pesar, el difunto todavía goza de buena salud. Que el espacio-mundo que anunció la llamada globalización no permite explicar por qué Afganistán e Irak, satanizados por Bush y sus aliados como los agentes del mal y el terrorismo, recibieron a través de sus modestas delegaciones los más sonoros y prolongados aplausos en el desfile inaugural de los Juegos Olímpicos de Atenas. Ilustrando con un ejemplo más cercano, bastaron sólo tres reuniones para reconocer los enormes e insalvables abismos entre América Latina y los negociadores norteamericanos del ALCA y el TLC. «Es inaceptable y hasta inmoral lo que nos proponen», dijo el Ministro de Agricultura.

En un proyecto denominado por el Departamento de Geografía de la Universidad del Valle «*Pensar, sentir y vivir los espacios*», hemos convertido el *lugar*, en meta y herramienta de trabajo para re-significar la ciudad y el territorio. Entendiendo que los espacios son más que contenedores de cosas o el escenario mudo de los hechos sociales, abogamos

por el *encuentro* como la mejor expresión del habitar. Consenso y diseño construyendo colectivo.

¿Qué significa, entonces, construir lugar?

- o En principio, romper con las miradas esquemáticas que promulgan un mundo dual, en el que la categoría espacio se interpreta como un periférico al cual se acude cuando se necesita, o se desecha en el momento en que deja de cumplir las funciones que lo hicieron utilizable. Espacio y sociedad logran una conjunción dialéctica que obliga a concebir, por ejemplo, el territorio, como un concepto híbrido y una dimensión de vida que alcanza sentido en los pliegues y tejidos que construyen, y cuyo producto es mucho más virtuoso y complejo que la sumatoria de sus componentes. Son dinámicas de co-producción que permiten hablar de territorialidad y des-territorialidad. Con los millones de desplazados también se desplaza el territorio.
- o Entender los procesos que definieron y definen tal o cual organización del territorio. A la pregunta acerca del tipo de organización territorial a la que nos enfrentamos, le obligan también interrogantes en torno a qué explica el que sea esa organización, y no otra, la que vamos a intervenir. Historia y artífices deberán estar presentes.

Los cuestionados efectos del Plan Colombia en la erradicación de cultivos ilícitos ya encuentran eco hasta en los propios senadores estadounidenses que lo aprobaron. Y así será, mientras no se comprenda a plenitud lo que tal realidad implica.

- o Conciencia de territorio. No se trata de adaptar, como de apropiarse en comunión. La resurrección del lugar no admite su constreñimiento a espacio puramente funcional. La calle, el andén y la plaza tendrán que volver a ser los espacios en donde se define lo posible como interés colectivo. Poder estar más de cinco minutos en el mismo sitio sin levantar sospecha. Que nadie nos pregunte por qué estamos allí, de dónde venimos, o quiénes somos.

Tener conciencia de territorio es captar, como latinoamericanos, que en la versión gringa la cuenca amazónica es un recurso del mundo que debe entrar cuanto antes en el libre juego del mercado, o de lo que así llaman. Saber que en las negociaciones del ALCA sus metas se redu-

cen al derecho a descubrir - patentar –explotar. Que a eso hay que oponerse con la denuncia y, sobre todo, con hechos políticos de masas.

- o El derecho a la información y el deber de informarse. Información oportuna, suficiente y legible. Que nos lea el par académico sin sentirse menospreciado en su inteligencia, pero también con gusto, y comprendiendo, el ciudadano corriente. Construir lugar obliga a indagar sobre esas horizontalidades que hacen que la tribu se mantenga, pero, también, el que los miembros de la tribu asuman la tarea de enterarse. Que el no saber deje de ser la excusa para el no comprometerse.

Que los territorios no son vacíos ni neutrales. Que en éstos hay tensiones y determinaciones preexistentes. Que allí acudimos y edificamos a través del manejo de conflictos de toda índole. Que no es malo que sea así.

- o Que, de base, existen condiciones naturales y ambientales que obligan a ser tenidas en cuenta y respetadas. No todo se puede hacer en todo lugar.

En fin, con muchos otros elementos se tendría que completar el cuadro que, a modo de provocación, he puesto a consideración del auditorio. Sin embargo, no es una colcha de retazos la que nos ayudaría a convertir la construcción de lugar en estrategia clave para redimensionar y aprovechar a plenitud la ciudad. El punto de partida que movilice es lo que Fernando Savater denomina «*visiones de conjunto*», es decir, esos esfuerzos racionales que procuran ir más allá de lo que los razonamientos científicos particulares pueden alcanzar. En síntesis, son ciertos interrogantes y ciertas respuestas que le dan sentido integral a la búsqueda.

¿Qué ciudad tenemos? ¿Qué ciudad queremos? ¿Qué ciudad podemos?

Responder estas preguntas arrojaría lo que aquí llamamos, con Savater, visiones de conjunto. Volver a éstas tiene un alto significado práctico, pues es a través de esa mirada general como se puede valorar y articular en su interpretación y manejo la abigarrada gama de dificultades y posibilidades que tienen nuestras ciudades. Una idea movilizadora que se

oponga a los enfoques parciales y fragmentados en donde predominan preocupaciones sectoriales sin brújula que los oriente. ¿Cuáles son las visiones de conjunto que movilizan hoy a los habitantes de Cali?



Título de la ponencia:

Formulación del Modelo Físico de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca a partir de su Sistema de Ciudades

Autores: Equipo investigador que realizó el estudio en el marco de un convenio interinstitucional: Universidad del Valle, Departamento de Geografía: Arquitecto Msc. Pedro Martínez T; Universidad de San Buenaventura Cali, Facultad de Arquitectura: Marcela Falla G., Esperanza Cruz M; Gobernación del Valle del Cauca. Secretaría de Planeación Departamental; profesionales especializados de la subsecretaría de planificación del desarrollo regional Piedad Torres L. y Bernardo Veloza A y Juber Galeano L. Profesional en economía

Resumen:

En el marco del Plan Maestro Departamental al 2015 y, particularmente, en el Eje Territorial, surge la necesidad de formular un Modelo Físico de Ordenamiento Territorial para el Valle del Cauca a través del fortalecimiento de su sistema de ciudades, buscando el equilibrio y la sostenibilidad del territorio, en procura de una mejor calidad de vida para la población vallecaucana; intención que retoma el gobierno del Doctor Angelino Garzón, y que se refleja en su Plan de Desarrollo 2004-2007.

El asunto central de este trabajo de investigación es el sistema de ciudades del Valle del Cauca incluyendo sus relaciones interdepartamentales, la identificación de funciones urbanas y la forma como esta condición particular puede ser determinante en la ordenación y equilibrio de su territorio. Buscamos con ello contribuir al enriquecimiento del concepto de «*Ciudad Intermedia*» sobre el que aún no existe un total acuerdo. En trabajos precedentes, el principal interés de los aportes teóricos y políticos de la ciencia regional versa sobre las disparidades

centro-periferia, los desequilibrios territoriales, los lugares centrales y el comportamiento espacial de los agentes económicos. Sin embargo, son pocos los referentes sobre el sistema de ciudades, específicamente sobre el tema de las ciudades intermedias como factores determinantes de la dinámica regional y el ordenamiento territorial; por tanto, el desarrollo de este trabajo se convierte en un aporte a la profundización de los conceptos teóricos y metodológicos a partir de un contexto típicamente latinoamericano.

Los temas tratados en este trabajo se organizan en cuatro partes:

Una introductoria que desarrolla las determinantes propias de un proceso investigativo y los referentes teórico-metodológicos que orientan el Estudio, el cual intenta desarrollar los principales instrumentos de la teoría de sistemas. Igualmente, los antecedentes jurídicos y las políticas de planificación regional, además de los postulados mundiales alrededor del tema referido y su relación con la globalización económica.

Una primera parte que aborda el análisis del Modelo Actual que presenta el sistema de ciudades del Valle del Cauca, partiendo de una contextualización de dos tipos: la primera, la historia del proceso de poblamiento y urbanización desde épocas precolombinas hasta nuestros días, y la segunda, el contexto del medio biofísico que soporta el sistema, haciendo énfasis en un valle geográfico cuya extensión va desde Santander de Quilichao (Cauca) hasta La Virginia (Risaralda) y cuya espacialidad se comprende entre las cotas 1.500 de ambas laderas (zona plana, más zona de piedemonte).

El punto de partida es la definición del área de estudio entendida en relación con dos escalas territoriales, una regional que entiende el sistema en sus vínculos con ciudades más allá de los límites departamentales, y la otra, a escala del subsistema conformado por las 12 ciudades, incluida Cali, mayores a 30.000 habitantes y que, según la ONU, se consideran ciudades intermedias. Con esta premisa demográfica damos origen a la hipótesis del Estudio que será verificada después del análisis del Modelo Actual y que nos permitirá definir las ciudades que verdaderamente están cumpliendo el rol de «*Ciudades Intermedias*». Como variables generales del análisis se desarrollan las relacionadas con la

morfología y tipología del sistema en sus diferentes escalas: las relacionadas con la funcionalidad y las áreas de influencia o *hinterland* del sistema y subsistemas; y, finalmente, las que explican los atributos del sistema representados principalmente en sus infraestructuras y sus equipamientos regionales.

Una segunda parte desarrolla el Diagnóstico del Modelo Actual que parte de la identificación de la tipología urbana del sistema, utilizando los indicadores propuestos por la teoría para tal fin a partir de la definición de las potencialidades y limitantes del sistema de ciudades, para confrontarlos luego con la apuesta territorial definida en el Plan Maestro y Plan de Desarrollo, y concluir finalmente con el modelo tendencial y las directrices de ordenamiento territorial.

Una tercera y última parte desarrolla el Modelo Propuesto con los elementos que permiten darle viabilidad a la Apuesta Territorial, a través de las siguientes directrices: la *Descentralización y Desconcentración* del territorio a partir de tres elementos estructurantes: La estructura espacial de centros urbanos (recategorización urbana), la subregionalización y microrregionalización del territorio y las estrategias para la asociación de ciudades en función de objetivos comunes de ordenamiento de sus territorios de influencia. Una segunda directriz asociada con la *Complementariedad Funcional* que apunta a la diversificación de funciones que se complementan según las escalas territoriales de influencia, la relación de la propuesta con las visiones de desarrollo consignadas en los POTs municipales, los roles que el Modelo propone para cada una de las cuatro categorías urbanas y la propuesta sobre la localización de equipamientos según el ámbito subregional y microrregional. La tercera directriz hace referencia a la *Conectividad* en diferentes sentidos, la que se da entre el sistema de ciudades intermedias y la ladera noroccidental, la que se da entre este sistema y la región suroccidente colombiana, la que se da entre el sistema y el mundo y, finalmente, la que se da entre la ciudad intermedia de Buenaventura (ciudad – puerto) y el sistema de ciudades y de asentamientos humanos sobre el Litoral Pacífico.

El estudio presenta unas conclusiones finales y unas políticas de ordenamiento territorial acordes con la apuesta territorial y las directrices que la estructuran.

Dado que ha habido pobreza conceptual en el desarrollo de temas urbano-regionales, la ausencia de datos que permitan corroborar empíricamente y la realización de modelos, esperamos que este trabajo contribuya a enriquecer el debate sobre el fenómeno urbano regional visto en este caso a partir del sistema de ciudades intermedias como estructurantes del territorio.

Hipótesis de trabajo

Con base en las conclusiones del eje territorial del «Plan Maestro del Valle del Cauca al 2015», que ha reconocido en sus análisis el proceso sistemático de deterioro e insostenibilidad del territorio del Valle del Cauca, cuya principal expresión reconocida es la llamada «macrocefalia» del sur del departamento debido a la concentración metropolitana de Cali, así como el estancamiento y/o declive de zonas agrícolas o el vaciamiento poblacional y productivo de las laderas del departamento, algunas hipótesis de trabajo son:

Si uno de los objetivos del presente trabajo es el de «contribuir a la construcción del nuevo modelo de ordenamiento territorial del Valle del Cauca a partir del fortalecimiento de la red de ciudades intermedias del departamento, buscando el equilibrio ambiental territorial, la complementariedad y los bloques de integración regional», una hipótesis sería que el fortalecimiento de la red de ciudades intermedias permitirá profundizar en el proceso descentralizador del Estado y en la corrección de los desequilibrios regionales, cuyo fin último es mejorar las condiciones de vida de la población vallecaucana, brindando cercanía de las instituciones, umbrales adecuados de la oferta y la demanda de servicios de todo tipo, gobernabilidad y sostenibilidad ambiental, entre otros.

Un adecuado reequilibrio de funciones, recursos y una reorganización político – administrativa a partir de subregiones permitirá mayores

niveles de gobernabilidad, competitividad, eficiencia y equidad territorial que redundará en una economía más dinámica y en un desarrollo más sostenible social, económica y ambientalmente.

El aprovechamiento de una ventaja comparativa del departamento del Valle del Cauca, como es su sistema urbano, direccionándolo adecuadamente para darle mayor equilibrio, mejorando su conectividad longitudinal y transversal, relocalizando funciones y recursos, descentralizándolo, hasta convertir este corredor urbano en un eje de desarrollo, permitirá insertar a la región de manera más eficiente, racional y equitativamente en las dinámicas globalizadoras.

En síntesis, el fortalecimiento de la red de ciudades intermedias permitirá profundizar en el proceso descentralizador del Estado y en la corrección de los desequilibrios regionales. Un adecuado reequilibrio de funciones y recursos, además de una organización político-administrativa por subregiones, permitirá mayores niveles de gobernabilidad, eficiencia y equidad territorial, así como su adecuada inserción en procesos de globalización.

De no contar el Valle del Cauca con un nuevo modelo territorial que redireccione los actuales procesos inerciales de concentración poblacional y de recursos en la subregión metropolitana liderada por Cali, la dicotomía entre puerto y ciudad en Buenaventura, la conectividad entre zona plana y ladera, la inserción en dinámicas globales como regiones y ciudades asociadas, el equilibrio de equipamientos, la seguridad alimentaria y la reorganización administrativa de su territorio, seguirá un proceso imparable de deterioro y colapso social, ambiental, político y económico.

Concepción teórica del estudio.

El análisis, diagnóstico y prospectiva territorial desde el sistema de ciudades es clave en un mundo y un país que se urbaniza aceleradamente (ONU) y que elige las concentraciones de las grandes metrópolis para desarrollar sus procesos productivos, recreativos y culturales. Es en el sistema urbano regional donde se llevan a cabo las dinámicas que permiten articular el desarrollo tecnológico y científico global, el comercio

internacional y el intercambio cultural con el escenario local a través de mecanismos de difusión jerárquicos entre las metrópolis y ciudades intermedias con su *hinterland*, así como la capacidad organizativa del territorio.

El Valle del Cauca es un departamento ampliamente diagnosticado y caracterizado como sistema urbano interesante en el entorno nacional y latinoamericano por contener una densa red de ciudades intermedias articuladas linealmente por una óptima red vial primaria a lo largo del eje natural del Río Cauca. Pero el sistema urbano también concentra problemas y limitantes para el desarrollo territorial como son las debilidades en el manejo adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos, el uso inadecuado de suelos, la deficiencia en la prestación de servicios públicos, o de equipamiento en salud, educación o institucional, la hipertrofia de áreas metropolitanas, y las des-economías por la congestión y el deterioro sistemático de centros urbanos históricos.

Los expertos parecen coincidir en que el destino de la humanidad pasa por el destino de las ciudades y, más aún, la posibilidad de las regiones de mantener objetivos de crecimiento social y económico en el contexto de la globalización pasa por un eficiente y equilibrado sistema de ciudades.



Título de la ponencia: *Protección jurídica de espacios ambientales*
Autora: Cecilia Orozco Cañas

Resumen:

El punto de partida del análisis jurídico de cualquier aspecto del medio ambiente está en la eterna lucha entre la conservación de éste y el anhelado desarrollo económico. El equilibrio entre ambos es la pieza clave del sistema legal ambiental.

Es importante la protección jurídica que la Constitución Política de 1991 brinda al ambiente, sin embargo, también protege la actividad económica y la iniciativa privada con libertad, «dentro de los límites del bien común» El alcance normativo de la Constitución se revela en la medida

en que a las ramas del poder público les impone la obligación de intervenir. Les crea metas y programas de actuación y obligaciones a cargo, aunque existan problemas para la protección jurídica del ambiente.

Haciendo un rápido recorrido por el texto constitucional encontramos varios preceptos en defensa del patrimonio ecológico y la conservación ambiental:

- * La definición de los bienes que hacen parte de la nación y del patrimonio de todos: «El territorio, con los bienes que de él forman parte», el subsuelo y los recursos naturales no renovables.
- * Las obligaciones a cargo del Estado y de las personas, de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.
- * La diversidad tiene una importancia fundamental y el Estado está en el deber de preservarla.
- * La obligación del Estado de atender al saneamiento ambiental .
- * La educación para formar al colombiano en la protección del ambiente.
- * El deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- * El derecho que tienen todas las personas «a gozar de un ambiente sano» y la garantía de «participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo».
- * Planificar «el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución».
- * El desarrollo económico deberá tener en cuenta la base de recursos naturales, sin llegar a agotarlos.
- * La libertad económica, basada en la presunción de buena fe y en la libertad de empresa, fundamentada en la propiedad privada, se garantiza y justifica como función social, a la cual atañe una función ecológica.
- * La declaración de que «Colombia es un Estado social de derecho» que se orienta a la consecución y preservación de la justicia social y la ayuda en caso de necesidad.
- * Así mismo, se inserta en la globalización y la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas «sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional».

Lo anterior también significa la extensión del Estado a la protección de intereses económicos, sociales, ecológicos y colectivos, es decir, capitalismo más bienestar.

Las posturas doctrinales sobre el tema son diversas, pero en todas ellas, como común denominador, impera la idea de armonización. La búsqueda de una postura intermedia es fundamental, pues resulta un contrasentido la utilización de mecanismos de Estado benefactor para fortalecer el sector privado de la economía, de lo cual resultaría entonces:

Intereses colectivos VS Efectos contaminantes de la industrialización y tecnificación del sistema capitalista, avalando la iniciativa privada.

equilibrio de intereses
contrapuestos

Es necesario un sistema que permita la consecución del difícil equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico.

Sin ser la única solución, un mecanismo fuerte de protección ambiental debe ser la política nacional de áreas protegidas, pues es lo que garantiza que, frente al uso y el abuso del ambiente, frente a los procesos cada vez más crecientes y acelerados de urbanización, de contaminación y degradación de los recursos naturales, pueda compensarse a la naturaleza, garantizando la intangibilidad, pero también la oferta de servicios ambientales. No se trata de crear cajas fuertes para la naturaleza, sino de conservarla para que pueda ser disfrutada por el hombre.

Son diversos los objetivos para declarar un espacio natural protegido:

- La protección y conservación de la naturaleza a perpetuidad.
- El goce público de estos espacios.
- Las finalidades de tipo socioeconómico, con aprovechamientos compatibles con los valores que motivaron la creación del espacio natural, que tiendan a compensar a las zonas afectadas por las limitaciones dimanantes de la protección de la naturaleza.

Pero no es únicamente la finalidad de tutela y conservación de la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ambientales, lo que da razón de ser al Sistema de Áreas Protegidas.

La ley pretende dar una protección al medio ambiente genéricamente considerado, y no solo a las porciones de naturaleza que pasen a formar parte de un espacio natural, que evidentemente son objeto de especiales medidas restrictivas.

Las normas ambientales parten de la convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales y del ambiente permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas. Sólo así se podrá asegurar la igualdad de todos en la carga ambiental, hasta ahora repartida desigualmente.

Cada vez son más frecuentes las solicitudes de sustracción de reservas y la presión poblacional en los límites de los Parques Nacionales Naturales. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe permitir que las declaraciones de Parques y Reservas Naturales se hagan sin la previa aprobación de los Plantes de Ordenamiento Territorial cuando existan razones que lo justifiquen, de lo contrario estamos condenando las áreas protegidas a la extinción.

A esto se suma la declaración por disposición administrativa, que ha sido siempre lo usual. Mediante resoluciones del desaparecido Inderena y posteriormente del Ministerio del Medio Ambiente, se reservan jurídicamente estas áreas.

Considero que en lo sucesivo, deberán ser tenidas en cuenta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Lo contrario sería dar poca importancia a estos espacios decretados por Resoluciones que no tienen mayor peso en la jerarquía normativa. La Constitución de 1991 abrió un camino de importancia jurídica que debe aprovecharse, al declararlas como bienes de uso público inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial es necesaria para dar cumplimiento a la Constitución en cuanto a la obligación que asiste al legislador de promulgar todas las normas necesarias para que el territorio y el ambiente puedan ser objeto de protección jurídica especial. Es, además, la manera idónea de que el sistema sea equitativo y responda a una determinada política de protección del medio ambiente.

Muchos ambientalistas y estudiosos del Derecho Administrativo han manifestado, desde la promulgación de la Constitución del 91, que la fórmula más efectiva para realizar un fuerte desarrollo legislativo referente, entre otros temas, a la protección del medio ambiente, era una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, a pesar de lo cual es evidente que podría y debería haberse realizado una normatividad más ambiciosa que abarcara el código de Recursos Naturales, con sus decretos reglamentarios, la Ley 99 de 1993 y sus reglamentaciones y, sobre todo, que se realizara en coordinación con otras normas como la Ley de Desarrollo Territorial y el Código Sanitario Nacional. La descoordinación entre normas, tanto a nivel nacional como regional y local, es uno de los mayores males del aún incipiente ordenamiento jurídico postconstitucional, que requiere soluciones urgentes.



Título de la ponencia:

Riesgos y planificación territorial. Un acercamiento metodológico

Autor: Javier Enrique Thomas B.

Resumen:

El tema de las amenazas y los riesgos es de orden capital en el ordenamiento del territorio para un país como Colombia, por cuanto no sólo define la posibilidad de pérdida de vidas humanas, bienes materiales y tejido social (impactos que de por sí ya justifican su realización), sino que por sus condiciones geológicas, fisiográficas, geomorfológicas, hidro-climáticas y socio-culturales, hace que las situaciones potencialmente amenazantes sean permanentes y los niveles de exposición, desafortunadamente en vez de disminuir, aumenten considerablemente. Es por esta razón que resulta central, en el contexto del ordenamiento espacial del territorio, definir políticas de uso y ocupación del suelo que reduzcan la posibilidad de configuración de situaciones de riesgo; es decir, que además que respondan a las necesidades inmediatas, rebasen la coyuntura (acciones a corto, mediano y largo plazo); pero, sobre todo, sean integrales y armónicas al territorio (que reconozcan e incorporen

las posibilidades y restricciones de orden institucional, político y socio-cultural y, a su vez, articulen los objetivos, metas y estrategias de los planes sectoriales con el de Ordenamiento).

¿Qué implica una evaluación de riesgos para el ordenamiento del territorio?

Para definir una política eficaz de prevención en el contexto del ordenamiento del territorio, se requiere que las administraciones reconozcan que:

- ✓ Por la naturaleza del territorio, las situaciones amenazantes son connaturales a él. Estarán siempre, en mayor o menor grado, presentes. Jamás se puede estar suficiente o completamente preparado para la ocurrencia de un evento determinado. Es obligación, por tanto, permanecer alerta a la manifestación de indicadores de riesgo.
- ✓ Los fenómenos potencialmente destructores tienen una expresión espacial determinada; es necesario identificar tanto su génesis, como sus principales mecanismos funcionales, para comprender su comportamiento espacial.
- ✓ Estos fenómenos generan un impacto territorial definido; impacto que se debe, en lo posible reducir, o en su defecto, mitigar.
- ✓ Las situaciones de vulnerabilidad de las comunidades se configuran por la combinación de elementos estructurales (condiciones socio-económicas) y no estructurales (localización, educación, cultura, etc.). Sobre ambos es necesario incidir, para reducir la vulnerabilidad.
- ✓ En la mayoría de los casos es posible diseñar acciones que reduzcan los riesgos, vía vulnerabilidad. Por la naturaleza de los fenómenos que definen las amenazas es muy difícil actuar sobre ellos, máximo se pueden mitigar; en cambio, la vulnerabilidad y, por ende el riesgo, sí se puede reducir.
- ✓ La gran mayoría, por no decir la totalidad, de los llamados desastres, tanto naturales como antrópicos, responden más a condiciones socio-culturales que físico-naturales, sobre las cuales es posible incidir a corto, mediano y largo plazo.

- ✓ Las políticas establecidas en este contexto deben ser estructurales y no coyunturales; es decir, deben rebasar la mirada paliativa y ser proactivas, reconociendo que deben barrer las distintas dimensiones que definen situaciones de vulnerabilidad de las comunidades.
- ✓ Es necesario que los resultados obtenidos en la valoración de amenazas y riesgos (cartografía diagnóstica, tablas, estadísticas y análisis diversos) sean recogidos e incorporados en una política de prevención y atención de desastres, establecida en el marco de la Ley 46/88. Es decir, es imprescindible que se articulen las acciones y niveles de actuación territorial (Ley 388/97) con lo sectorial (Ley 46/88).

Diagnóstico territorial para una evaluación de amenazas y riesgos

El diagnóstico para amenazas y riesgos pretende identificar, en el territorio, la presencia de fenómenos y situaciones potencialmente amenazantes; su génesis, mecanismos funcionales y comportamiento espacial; el nivel de exposición de la comunidad hacia situaciones, que definen riesgos; las restricciones y posibilidades establecidas para procesos futuros de ocupación y explotación del territorio; así como sus tendencias futuras.

Identificación de fenómenos y situaciones potencialmente amenazantes.

La incorporación de amenazas en el ordenamiento del territorio requiere, en primera medida, de que las autoridades reconozcan aquellos fenómenos naturales potencialmente amenazantes y las situaciones en las que la localización de ciertas actividades, que presentan cierto peligro intrínseco, podrían configurar situaciones de amenazas antrópicas. Es de suponer que no todos los territorios presentan las mismas amenazas, ni idénticos niveles.

Las amenazas naturales se pueden clasificar, según su génesis y naturaleza, en geológicas, volcánicas, geomorfológicas o geotécnicas, e hidroclimatológicas.

Las antrópicas, tecnológicas o culturales están directamente relacionadas con la instalación de infraestructura productiva (industria); esta-

ciones, almacenamiento y bombeo de hidrocarburos; estaciones y distribución de gas propano y los sitios finales de disposición y tratamiento de basuras.

Análisis y zonificación de amenazas

La zonificación de amenazas es primordial en la planificación territorial, por cuanto es insumo imprescindible para la clasificación de uso y restricciones de uso (en el caso de que se identifique una amenaza que es inevitable, como la sísmica, hay que determinar las posibilidades de reducir o en su defecto mitigar o resistir -plan de alerta y de evacuación-). Además, la localización eficiente y equilibrada de actividades y bienes de equipamiento colectivo y la distribución equitativa en el espacio de oportunidades y responsabilidades (deberes y derechos), base de un desarrollo social, pasa también por los niveles de exposición de las comunidades a amenazas y riesgos; una población expuesta a amenazas tendrá menores oportunidades de desarrollo y bienestar y mayor costo económico y social, que una que no lo esté.

Identificación, valoración y zonificación de riesgos

La identificación y caracterización del riesgo es primordial, por cuanto es allí en donde la planificación territorial tiene incidencia, en la disminución del riesgo, vía vulnerabilidad. Riesgos naturales y tecnológicos deben clasificarse en función del porcentaje de daños calculados (bien sea en términos cualitativos -alto, medio o bajo- o cuantitativos), como de su carácter; sean mitigables o no, periódicos o eventos raros; ya que dependiendo de ello las restricciones e incompatibilidades de permanencia y uso serán diferentes, al igual que la formulación de planes de mitigación, contingencia o evacuación, según sea el caso. La zonificación de riesgos es producto de la síntesis cartográfica entre amenazas y vulnerabilidad. El mapa de riesgos sintetiza, entonces, aquellas áreas que resultarían con cierto nivel de afección por la ocurrencia de determinados eventos, naturales y tecnológicos.

Prospectiva territorial para una evaluación de amenazas y riesgos

Para el caso de la amenazas y riesgos, la prospectiva tiene que ver con la generación de condiciones futuras en las que los riesgos y sus niveles se reduzcan significativamente, bien sea evitando la exposición directa a las amenazas, por restricciones de localización y uso, o reduciendo o mitigando los niveles de vulnerabilidad de la población, a través de mecanismos estructurales (obras de infraestructura) y no estructurales (educación).

Las acciones genéricas a desarrollar en la construcción de la imagen objetivo del territorio, se podrían sintetizar en las siguientes:

- Identificar las fortalezas y debilidades que ofrecen los distintos actores y sectores para lograr la imagen objetivo deseada (interacción de variables que definen la configuración de situaciones de riesgo y la definición de correctivos para obtener un riesgo permisible).
- Evidenciar las amenazas y oportunidades futuras del entorno interno del territorio considerado y del entorno externo inmediato y mediano (oferta ambiental Vs. demanda cultural, que presiona el uso intenso de ciertos recursos que propician la ocurrencia de situaciones de riesgo).
- Establecer el lugar estratégico que tiene el territorio; ventajas comparativas y competitivas (condiciones naturales y sociales favorables para una política de reducción y/o prevención).
- Examinar y evaluar los distintos escenarios formulados y definir, en función de los anteriores, el más adecuado (evaluación de planes, programas y proyectos de prevención, mitigación y contingencia).
- Definir lineamientos y políticas de acción que deban ser recogidos tanto por el P.O.T. como por los planes sectoriales (definición de planes y articulación con la política de prevención de desastres).

Planificación territorial para una evaluación de amenazas y riesgos

En relación directa con las amenazas y riesgos, la planificación tiene que ver con el diseño de planes de prevención y mitigación, que reduzcan los niveles de exposición de la población ante el impacto causado por fenómenos y situaciones que induzcan riesgos, para no llegar al de desastre; sin embargo, se debe planificar teniendo presente la eventualidad de éste (el desastre), ya que es el que se quiere evitar.

En el contexto del ordenamiento del territorio, las acciones definidas para establecer un plan de prevención, deben configurarse en función de los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuál es la naturaleza, tipo y nivel de amenaza en particular?
- ¿Cuál es el área amenazada, su carácter, importancia social y cultural y fragilidad ambiental?
- ¿Cuáles son los elementos que hacen vulnerable a la comunidad a ese tipo y nivel de amenaza? ¿Cómo se expresan territorialmente?
- ¿Cuáles son las actividades más vulnerables? ¿Cómo es su comportamiento espacial?
- ¿Cuál es el estado físico de la infraestructura vital e instalaciones críticas? ¿Qué tan vulnerables son?
- ¿Qué tan estructural es la vulnerabilidad?
- ¿Se pueden incorporar medidas de prevención o mitigación, o definitivamente se requiere una reubicación?
- ¿Cuál es el nivel de conocimiento que la comunidad tiene de su situación en particular?, ¿Qué visión tiene de ella y qué espera para el futuro?

En función del contexto territorial existente,

- ¿Cuáles serían las medidas más acertadas?
- ¿Cuál es el posible impacto territorial y el costo social y económico de la implementación de medidas correctivas?

Igualmente, el plan de contingencia requiere que el municipio:

- Haga un listado de los organismos de atención, socorro y rescate que existen en su localidad y cuáles harían falta.
- Si es el caso, defina recursos y estrategias que permitan tener en un corto plazo todos los organismos que se requieren para brindar atención en una emergencia.
- Evalúe la preparación y capacidad de ellos para atender situaciones de emergencia (equipos, logística y personal humano).
- Diseñe un plan de atención de emergencias, en el que se dé la articulación de las entidades responsables (Defensa Civil, Cruz Roja, Bomberos, Policía, etc.).
- Identifique instituciones u organismos fuera del municipio que puedan colaborar en una eventualidad y establezca conjuntamente estrategias que lo posibiliten.
- Trace rutas de evacuación y acceso a hospitales y clínicas.
- Defina sitios de refugio que garanticen seguridad y posibiliten atención a los casos menos graves.
- Diseñe e implemente conjuntamente con las escuelas y colegios, programas de evacuación y atención.



Título de la ponencia: Gestión del riesgo: asunto integral y complejo

Autor: Elkin de Jesús Salcedo Hurtado

Resumen:

Las múltiples investigaciones que en los últimos años se han realizado en todo el mundo, y la participación interdisciplinaria en materia del estudio de los desastres, han conllevado a una mejor interpretación del concepto del riesgo que al principio fue motivo de discusiones y controversias debido a que en muchos casos se igualaba con el concepto de amenaza o peligro. Por ejemplo, se hablaba de riesgo sísmico, de inundaciones, de deslizamientos, etc., para manifestar la posible ocurrencia y el peligro que manifiestan estos fenómenos, mas no para mostrar las posibles pérdidas que los mismos podían causar en una población específica.

A esto, en parte, se puede atribuir la poca y no decidida participación gubernamental e institucional en la gestión del riesgo, ya que la falta de claridad conceptual generaba un aura de confusión en quienes debían tomar decisiones para orientar las tareas, acciones, planes y programas para prevenir o mitigar el impacto que pueden causar situaciones de desastres.

El detalle de discusión y aclaración conceptual fue fundamental para, por lo menos, despertar el interés y el compromiso institucional y la participación ciudadana en la toma de decisiones y la planificación del desarrollo teniendo como referente la variable del riesgo que se puede generar por amenazas de tipo natural, antrópicas o complejas.

El deber institucional y la responsabilidad civil ante las inaplazables tareas de mitigación del riesgo o del impacto de posibles situaciones de desastres, es un asunto de gestión en el cual se identifican diversas etapas con una clara conectividad temporal y espacial, donde no se puede determinar un límite de operatividad pero que sigue un «ciclo» de funcionalidad. Este proceso ha sido denominado ciclo de gestión del riesgo o del desastre y está caracterizado por tres fases fundamentales (Figura 1): *Prevención, Atención y Recuperación*.

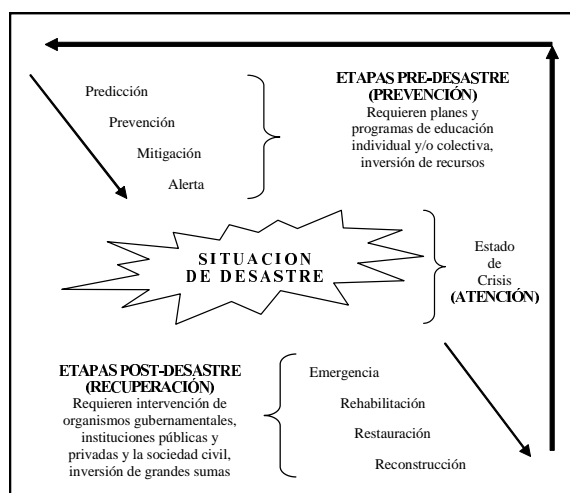
La primera, prevención, es una fase de reducción del riesgo considerada previa a una posible situación de desastre, donde la intervención interdisciplinaria, transdisciplinaria e interinstitucional es fundamental en la identificación, reconocimiento y valoración de los peligros, elementos expuestos, grados de vulnerabilidad y búsqueda de medidas de protección y de recuperación anticipada ante la ocurrencia de una posible situación de desastre. En esta fase, además de la participación de científicos, especialistas, técnicos, que deberán intercambiar información con los representantes de los poderes públicos y los demás miembros de la sociedad, se requiere tanto de inversión de recursos como del ingenio y creatividad para diseñar y desarrollar planes y programas educativos y de intervención donde participe activamente la comunidad general.

La segunda fase, atención de desastres, es un estado de crisis, en el cual es evidente la ruptura del funcionamiento normal de las diversas actividades sociales. La ocurrencia del fenómeno natural o antrópico es

un elemento detonador que saca a relucir «lo malo» de las condiciones sociales, económicas, institucionales y políticas reinantes en la comunidad afectada. Es un estado de caos que requiere de grandes esfuerzos y participación de todos los miembros de la comunidad para afrontar la dura situación; viéndose más agravado cuando no se ha hecho gestión o administración en la etapa de prevención, anteriormente señalada.

La tercera fase, de recuperación, en primera instancia, en corto tiempo de duración, está dedicada a la atención de víctimas, salvar y rescatar heridos, donde sus principales actores son los organismos de socorro con la ayuda incondicional de los demás miembros de la comunidad; en segunda instancia, en esta fase aparece una etapa liderada por los organismos gubernamentales, que está dedicada al restablecimiento de los principales servicios y medios de comunicación afectados durante la situación de desastre; es una etapa fundamental que requiere de intervención oportuna si se desea buscar un pronto funcionamiento de las actividades sociales esenciales interrumpidas. La tercera etapa de esta fase, está dedicada a la realización de planes y programas de reconstrucción de la mayoría de las grandes pérdidas generadas por la situación de desastre; es una etapa de mediano y largo plazo en donde se requiere de la inversión de grandes sumas de dinero a las cuales se accede a través de proyectos y préstamos internacionales. En sumatoria, es una etapa de mucho costo para la sociedad, con la cual generalmente los gobiernos responden tomando medidas tributarias y de ajustes macroeconómicos, etc., que sobrecargan otros aspectos de la vida social, generando un alto costo político y de credibilidad gubernamental que, a su vez, pone en serio cuestionamiento la capacidad de gestión ante los riesgos.

Figura 1.
Esquema de la secuencia de la gestión en caso de un desastre



Por mucho tiempo, la sociedad estuvo sometida a innumerables factores de tipo político, administrativo, social, conceptual, etc., que hacían más clara la preparación y la toma de decisiones en la fase posterior a la situación de desastre, es decir, todos los recursos se dedicaban a atender las consecuencias del desastre. Dicho de otra forma, se hacía pura gestión del desastre, situación que en términos económicos resultaba más costosa para la sociedad. Reflejo de esto, en nuestro país y muchos otros de América Latina, es el nombre de los sistemas u oficinas de prevención, como el que hoy tenemos a nivel nacional, departamental y local, se le antepone la palabra y la filosofía de *Atención de Desastres*.

Hoy día, los avances en esta materia son significativos, se habla de la *Gestión del Riesgo*, concepto que se entiende como las acciones a ser llevadas a cabo «antes», con consecuencias para el «durante» y el «después» de la situación del desastre. Esta nueva filosofía para afrontar la problemática del riesgo debe entenderse como un conjunto de acciones donde intervienen los diversos actores que componen la sociedad, per-

mitiendo en éstos, tres agrupaciones básicas (poderes públicos, comunidad científica y comunidad en general). Entre estos tres grupos de actores *debe* existir una clara interacción e interrelación que destaque la responsabilidad que se tiene ante la problemática y el papel que cada uno debe jugar en la reducción o mitigación del impacto que una posible situación de desastre pueda generar.

Esto hace que la gestión del riesgo se vea como un asunto de alta complejidad en el sentido de las múltiples relaciones (causa-efecto-causa) que existen inicialmente entre los diversos actores sociales y, luego, entre éstos y el medio ambiente. Razón por la cual hemos considerado que la gestión o administración del riesgo es un asunto integral y complejo.

Podemos decir que este nuevo enfoque encaminado a afrontar el riesgo va de la mano de las políticas que los gobiernos y la comunidad deben adelantar en la búsqueda de un mejor desarrollo social, el cual, siguiendo a Amartya Sen, entendemos como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos. Estas libertades dependen de determinantes como las instituciones sociales y económicas, los derechos políticos y humanos, la industrialización, y el progreso tecnológico. Como lo menciona el autor señalado, el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono de los servicios públicos, la intolerancia y la intervención de los Estados represivos. Justamente, son éstas las principales consecuencias observadas después de las situaciones de desastre, que independientemente del tipo de evento detonador (natural, antrópico o complejo), son considerados como grandes «truncadores» del desarrollo.

Así, la administración o gestión del riesgo, implica un proceso que al iniciarse con la determinación y valoración del peligro o amenaza, pasa por la identificación de los elementos expuestos y sus vulnerabilidades al peligro, y llega a una etapa de cúspide relacionada con la toma de acciones o medidas que conlleven a tener una sociedad más segura en caso de presentarse el fenómeno o evento considerado como peligroso o amena-

zante; de tal forma que sean precisas para generar mejores medidas y acciones de prevención, cerrando el círculo, o mejor, la espiral, del ya citado proceso de gestión.

Por último, es preciso señalar que la evaluación y administración de riesgos utiliza actualmente métodos de análisis de sistemas para integrar aspectos de la ecología, química ambiental, toxicología ambiental, hidrología, geología y otras ciencias de la tierra para estimar probabilidades condicionales de la ocurrencia de acontecimientos o sucesos catastróficos. Un sistema metodológico que permite definir metas, identificar reducción, oportunidades de riesgos y asignar recursos (Kolloru & Brooks, 2000. *Evaluación de riesgos integrada y administración estratégica*. En: *Manual de evaluación y administración de riesgos*), consta de cinco pasos fundamentales, a saber:

- a. Definir objetivos y metas*
- b. Identificar los recursos en riesgo y evaluar los riesgos*
- c. Desarrollar alternativas de reducir y evitar riesgos*
- d. Asignar prioridades a las oportunidades de reducir y evitar riesgos*
- e. Poner en práctica proyectos selectos y revisar su avance*